

THE
CARTER CENTER



العقوبات الأميركية والأوروبية على سوريا

أيلول/ سبتمبر 2020

مركز كارتر

One Copenhill

453 Freedom Parkway

Atlanta, GA 30307

Tcccrp@cartercenter.org

www.cartercenter.org

© إعداد مركز كارتر، 2020. جميع الحقوق محفوظة

قائمة المحتويات

3.....	الملخص التنفيذي.....
6.....	1. لمحة عن العقوبات الأممية على سوريا
6.....	2. لمحة عن العقوبات الأميركية على سوريا.....
7.....	العقوبات الأساسية الأميركية على سوريا
10.....	"قانون قيصر" والعقوبات الثانوية الأميركية على سوريا
11.....	3. لمحة عامة عن عقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا.. ..
14.....	4. التراخيص والاستثناءات
16.....	التراخيص والاستثناءات الخاصة بالمعارضة السورية والمناطق الخاضعة لسيطرتها
17.....	5. تأثير العقوبات على سوريا
18.....	6. السيناريوهات المحتملة لرفع العقوبات
22.....	7. أمثلة سابقة عن رفع العقوبات
24.....	الملحق 1: المصطلحات التقنية المتداولة للعقوبات
25.....	الملحق 2: معايير رفع العقوبات الأميركية.....
28.....	الملحق 3: دراسات حالة عن رفع العقوبات
28.....	إيران/خطة العمل الشاملة المشتركة:
29.....	السودان:
30.....	ليبيا:

المُلخَص التَّنفيذِي

أبقت الولايات المتحدة على العقوبات التي فرضتها على سوريا منذ السبعينيات. لكنَّ القسم الأكبر من العقوبات الأميركية على سوريا فُرض في مرحلتين عريضتين: الأولى في العقد الأول من الألفية الجديدة، وقد عزاها صنَّاع السياسات الأميركيون إلى دعم سوريا للإرهاب، وإلى أنشطتها في لبنان، وغيرها من أنشطة الحكومة السورية؛ والثانية منذ العام 2011 وحتى يومنا الحاضر، فُرضت، وفقاً لصنَّاع السياسات الأميركيين، بسبب الحرب الأهلية السورية. أما الاتحاد الأوروبي، فقد بدأ بفرض العقوبات عام 2011 مع اندلاع الحرب الأهلية في سوريا، ثم صعدّها على عدة مراحل منذ ذلك العام. فضلاً عن ذلك، هناك عدد محدود من العقوبات التي فرضتها الأمم المتحدة على سوريا ضدَّ تنظيم الدولة الإسلامية بشكل عام.

فرضت الولايات المتحدة عقوبات "أساسية" و"ثانوية" على سوريا. "العقوبات الأساسية" هي عقوبات تحظرّ مزاوله الأعمال التجارية من قبل المواطنين الأميركيين والشركات الأميركية (باستثناء أنواع معيّنة من أعمال الإغاثة الإنسانية)، كما تحظرّ المعاملات المالية التي تمرّ عبر النظام المالي الأميركي، وبيع السلع الأميركية الصنع إلى سوريا. أما العقوبات الثانوية، فقد توسّعت فيها الكونغرس الأميركي في أواخر 2019 من خلال إقرار "قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين" ("قانون قيصر")، وهي عقوبات تحظرّ معاملات البلدان الثالثة مع سوريا، كحظر تعامل فئاتٍ معيّنة من الشركات الفرنسية، أو الألمانية، أو الروسية مع سوريا.¹ تصل العقوبات الأساسية الأميركية إلى مصاف حظر كافة الروابط التجارية والمالية تقريباً بين الولايات المتحدة وسوريا، مع تسجيل استثناءات محدودة. فتمثّل الفئات الرئيسية للعقوبات الأساسية الأميركية بما يلي:

- حظر تقديم المساعدات الخارجية الأميركية إلى الحكومة السورية ومعارضة الولايات المتحدة للدعم الذي تقدّمه المؤسسات المالية الدولية إلى سوريا.
- حظر الإتجار بالأسلحة الأميركية مع سوريا.
- حظر تصدير أو إعادة تصدير السلع الأميركية إلى سوريا (باستثناء فئات معيّنة من المساعدات الإنسانية، كالمواد الغذائية والأدوية).
- حظر تصدير الخدمات الأميركية إلى سوريا.
- حظر استيراد الولايات المتحدة لمنتجات سورية معيّنة، بما فيها النفط.
- القيود المالية والاستثمارية على سوريا التي تحظرّ الاستثمارات الأميركية في سوريا والمعاملات المالية الأميركية مع سوريا.
- تجميد أصول الحكومة السورية في الولايات المتحدة وحظر تعامل الأشخاص الأميركيين والشركات الأميركية مع الحكومة السورية، بما في ذلك الشركات السورية المملوكة للدولة.
- مجموعة من العقوبات المحددة الهدف ضدَّ مسؤولين في الحكومة السورية وشركات وكيانات سورية مختلفة.
- حظر سفر على معظم السوريين المسافرين إلى الولايات المتحدة.

¹ يستخدم هذا البحث، في مختلف صفحاتها، عدة "مصطلحات تقنية" في مجال العقوبات، "كالعقوبات الأساسية" و"العقوبات الثانوية". وقد تمّ تعريف هذه المصطلحات في الملحق 1.

فضلاً عن ذلك، تفرض الولايات المتحدة عقوبات "ثانوية" لحظر أنواع معينة من التجارة بين بلدان ثالثة وسوريا. وقد كانت العقوبات الثانوية الأميركية المفروضة على سوريا محدودة نسبياً حتى أواخر العام 2019، أي عندما أقر الكونغرس قانون قيصر. لكن تبقى العقوبات الثانوية أكثر محدودية من العقوبات الأساسية. فتتمثل الفئات الرئيسية للعقوبات الثانوية، وبعضها دخلت التنفيذ في حزيران/يونيو 2020، بما يلي:

- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تدعم أو تشارك في معاملات كبيرة مع الحكومة السورية، بما في ذلك الكيانات التي تملكها أو تسيطر عليها الحكومة السورية.
- عقوبات على المتقاعدين العسكريين والقوات شبه العسكرية غير الأميركية العاملين لدى الحكومة السورية، الحكومة الروسية و/أو الحكومة الإيرانية.
- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تدعم أو تشارك في معاملات كبيرة مع الشركات، أو الأفراد، أو الكيانات السورية الخاضعين للعقوبات.
- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تدعم إنتاج النفط والغاز الخاص بالحكومة السورية.
- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تقدم خدمات ملحوظة في مجال البناء والهندسة إلى الحكومة السورية.
- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تؤمن طائرات أو قطع غيار معدة للاستخدام العسكري في سوريا.
- عقوبات على الشركات غير الأميركية التي تدعم برامج أسلحة الدمار الشامل الخاصة بسوريا.

بدأ الاتحاد الأوروبي بفرض عقوبات على سوريا في 2011 بعد اندلاع الحرب الأهلية السورية. لكن عقوبات الاتحاد الأوروبي هذه تُعتبر أضيق نوعاً ما من العقوبات الأميركية. فهي تفرض قيوداً على فئات معينة من التجارة والاستثمار، كما تشمل عقوبات شاملة على الحكومة السورية وعقوبات محددة الهدف على أشخاص وشركات سورية. غير أنها لا تفرض قيوداً واسعة على التجارة كما تفعل العقوبات الأميركية. فضلاً عن ذلك، لا يفرض الاتحاد الأوروبي عقوبات ثانوية على شركات البلدان الثالثة التي تزاوّل أعمالاً تجارية في سوريا، بل لا يفرض على سوريا إلا عقوبات أساسية. وتتمثل الفئات الرئيسية للعقوبات الأوروبية على سوريا ما يلي:

- حظر شراء النفط السوري
- حظر بيع معدات لتطوير صناعة النفط السورية (والخدمات ذات الصلة).
- قيود على الاستثمارات في سوريا والحد من قدرة المصارف السورية على العمل في الاتحاد الأوروبي.
- تجميد أصول الحكومة السورية في الاتحاد الأوروبي وحظر تعامل الأشخاص والشركات من الاتحاد الأوروبي مع الحكومة السورية، بما في ذلك الشركات السورية المملوكة للدولة.
- مجموعة من العقوبات المحددة الهدف ضد مسؤولين في الحكومة السورية وشركات وكيانات سورية مختلفة، تشمل تجميد أصول هذه الجهات في أوروبا كما تمنع شركات الاتحاد الأوروبي من مزاوله الأعمال معها.

تُعتبر مجموعة العقوبات التي فرضتها المملكة المتحدة على سوريا بعد خروجها من الاتحاد الأوروبي وحتى يومنا الحالي موازية لنظام عقوبات الاتحاد الأوروبي.

تواجه السلطة التنفيذية الأميركية قيوداً قانونية في ما يتعلق برفع بعض العقوبات الأميركية على سوريا، لكن ليس كلها. بالنسبة إلى العقوبات المفروضة بموجب قانون قيصر وبعض القوانين الأميركية الأخرى، على السلطة التنفيذية إصدار إعفاءات و/أو

الإثبات أن سوريا قد استوفت بعض المعايير المحددة قبل تعليق العقوبات أو وقف العمل بها. لكن الهيكل القانوني للسلطات المانحة للإعفاءات، ضمن قانون قيصر وغيره من القوانين ذات الصلة، يمنح السلطة التنفيذية درجة من المرونة التي تمكنها من تعليق العقوبات إذا اعتبر الرئيس أن هذا الأمر يصب في المصلحة الوطنية الأميركية. مع ذلك، يُعتبر هذا التعليق مقترناً عادةً بفترة زمنية معينة، وبالتالي لا بدّ من تجديده كل 180 يوماً، زد على أن السلطة التنفيذية لا تتمتع بالسلطة اللازمة لإنهاء عقوبات منصوص عليها من قبل الكونغرس، إلا إذا استطاعت الإثبات أن سوريا قد استوفت معايير معينة محددة قانوناً. فضلاً عن ذلك، لا يخفى على أحد أن إصدار الإعفاءات يزيد من التكاليف التي تتكبدها السياسة الداخلية الأميركية عندما يتعلق الأمر بتعليق العقوبات أو تخفيفها. أما بالنسبة إلى العقوبات التي فُرضت من قبل وكالات السلطة التنفيذية، عوضاً عن الكونغرس، فتمتتع الوكالات التنفيذية بسلطة تقديرية واسعة النطاق لتعليق العقوبات أو وقف العمل بها.

مع أن قانون قيصر وبعض شروط العقوبات القانونية تقيّد، نوعاً ما، قدرة السلطة التنفيذية الأميركية على رفع العقوبات عن سوريا، فإن الرئيس الأميركي يتمتع، عملياً، بدرجة من السلطة التقديرية القانونية لرفع جزء من العقوبات مقابل تنازلات سياساتية من الحكومة السورية. بالفعل، يمكن التخفيف من وطأة العقوبات عن طريق إجراءات أولية لبناء الثقة تقدّم الولايات المتحدة بموجبها إعفاءات بسيطة مقابل تنازلات سياساتية محدّدة، أو إجراءات أثقل وزناً تقدّم الولايات المتحدة بموجبها قدرأ أكبر من الإعفاءات مقابل تنازلات أهمّ من الحكومة السورية. وتبقى المسألة الأساسية التي تحسم مصير الإعفاءات بالنسبة إلى الولايات المتحدة متّصلةً بالسياسة الأميركية: فهل يُعتبر الرئيس الأميركي أن رفع العقوبات عن سوريا يصب في المصلحة الوطنية الأميركية أم لا؟ في الوقت الحالي، ما زالت إدارة الرئيس ترامب تعتبر أن العقوبات الصارمة على سوريا تصبّ في صميم المصلحة الوطنية الأميركية، وبالتالي من المرجح أن تصعدّ العقوبات على سوريا عوضاً عن التفكير في كيفية تخفيفها. يتمتع مجلس الاتحاد الأوروبي بسلطة تقديرية واسعة تخوّله رفع عقوباته عن سوريا بموافقة كافة الدول الأعضاء. عملياً، ينعكس التوافق بين الدول الكبرى في الاتحاد الأوروبي، بشكل عام، توافقاً على نطاق الاتحاد بأسره حول المسائل ذات الصلة بالعقوبات. إلى جانب ذلك، يجب تجديد العقوبات الأوروبية على سوريا سنوياً، مما يشكّل آلية مراجعة سنوية بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، تخوّله تقييم العقوبات وتعديلها. لكن تجدر الإشارة إلى أن الاتحاد الأوروبي قام في السنوات الأخيرة بتجديد العقوبات من دون جدال يُذكر.

لما كان قانون قيصر قد فرض عقوبات ثانوية أميركية على سوريا، فستمتنع معظم الشركات المتعددة الجنسيات الأوروبية، عملياً، عن مزاوله أي عمل تجاري ينتهك قانون قيصر، وذلك طالما أن العقوبات الأميركية مطبّقة على سوريا، حتى وإن أقدم الاتحاد الأوروبي على تعليق عقوباته على سوريا أو وقف العمل بها.

1. لمحة عن العقوبات الأممية على سوريا

لا تفرض الأمم المتحدة في الوقت الحالي عقوبات تستهدف سوريا كدولة، أو الحكومة السورية مباشرةً. لكن لا بدّ من الإشارة إلى حكمين من أحكام الأمم المتحدة يؤثّران على سوريا:

- **حظر الإتجار بالآثار:** عام 2015، أصدر مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة القرار رقم 2199 (2015) الذي حظّر أي نوع من المتاجرة بالآثار المنهوبة من سوريا منذ 15 آذار/مارس 2011.² وقد رمى هذا القرار إلى حماية التراث الثقافي السوري بعد انتشار تقارير عن نهب الآثار من قبل تنظيم الدولة الإسلامية وبعض العصابات الإجرامية.
- **العقوبات على تنظيم الدولة الإسلامية (داعش):** فرض القرار 2253 (2015) الصادر عن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة عقوبات على تنظيم الدولة الإسلامية والقاعدة،³ بما في ذلك تنظيم الدولة كمنظمة والأفراد المعروفين بانتمائهم إلى التنظيم. كما حظّر هذا القرار مزاولة التجارة والتبادل التجاري مع تنظيم الدولة والأعضاء المنتمين إليه. فضلاً عن ذلك، يدعو القرار 2199 الدول إلى اتّخاذ الإجراءات اللازمة للتأكد من أنها لا تشتري نפטاً من تنظيم الدولة الإسلامية أو تتاجر معه بالنفط.

من المقرر أن تبقى هذه العقوبات سارية المفعول إلى أن يعتمد مجلس الأمن قرارات جديدة تعدّل الأحكام الحالية أو توقف العمل بها.

2. لمحة عن العقوبات الأميركية على سوريا

تطبّق الولايات المتحدة اليوم مجموعة واسعة من العقوبات التي تفرض حظراً فعلياً على كافة أنواع التجارة لأغراض غير إنسانية بين سوريا والولايات المتحدة. وبعد إقرار قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين في أواخر العام 2019، بدأت الولايات المتحدة، إعتباراً من حزيران/يونيو 2020، بتطبيق مجموعة أوسع من العقوبات الثانوية الهادفة إلى منع فئات معينة من الأعمال التجارية بين بلدان ثالثة وسوريا. في هذا الإطار، أوضحت الولايات المتحدة أنّ أهداف العقوبات على سوريا، كما هو مبين في اللغة المعتمدة في القوانين، والأوامر التنفيذية، والأنظمة الأميركية، تشمل مكافحة انتشار أسلحة الدمار الشامل، ومعاينة سوريا على دعمها للجماعات الإرهابية والأعمال الإرهابية، والضغط عليها بسبب انتهاكات حقوق الإنسان والقمع السياسي، بما في ذلك الحرب الأهلية السورية، ووضع آليات استجابة سياساتية للتعامل مع تدخل سوريا السياسي في لبنان والعراق، والضغط على روابط سوريا بإيران، وهي أمور تُعدّ من أبرز أولويات إدارة ترامب.

لمحة تاريخية

تعود العقوبات الأميركية على سوريا إلى العام 1979 عندما صنّفت الولايات المتحدة سوريا "كدولة راعية للإرهاب". في منتصف الألفية الأولى من القرن العشرين، فرضت الولايات المتحدة مجموعات متتالية من العقوبات كردّ على الأنشطة السورية في لبنان

² <https://www.un.org/press/en/2015/sc11775.doc.htm> ، الفقرة 17.

³ <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/2253-%282015%29>.

وبرنامج أسلحة الدمار الشامل الخاص بسوريا، ثم عادت ففرضت عقوبات بدءاً من العام 2011 كردّ على الحرب الأهلية السورية التي اندلعت حينذاك.

بالرغم من هذا التاريخ الحافل، كانت العقوبات الأميركية على سوريا قبل 2004 محدودةً بالمقارنة مع الفترة اللاحقة: فقد تألفت عقوبات ما قبل 2004، إلى حدّ كبير، من قيودٍ على مساعدات الحكومة الأميركية إلى سوريا، وحظر توريد الأسلحة، وعقوبات محدّدة الهدف على عدد من المسؤولين السوريين والكيانات الحكومية السورية المتورطين في أنشطة محددة. فضلاً عن ذلك، نتيجة تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب، فُرض على المصارف الأميركية إخضاع إجراءات مراقبة قصوى على المعاملات المتعلقة بالحكومة السورية، بما في ذلك الشركات والكيانات المملوكة من قبلها.

لكن، في العام 2003، أقرّ الكونغرس الأميركي قانون محاسبة سوريا الذي ألزم الرئيس بفرض عقوبات أوسع على سوريا. فطبّق الرئيس جورج و. بوش هذا القانون عام 2004 من خلال إصدار الأمر التنفيذي رقم 13338 الذي فرض قيوداً على تصدير معظم السلع الأميركية إلى سوريا، باستثناء المواد الغذائية والأدوية، وحظر شركات النقل الجوي السورية من السفر إلى الولايات المتحدة، كما وسّع نطاق العقوبات الأميركية المحددة الهدف ضد مسؤولين سوريين وكيانات حكومية سورية. مع ذلك، بقي المجال مفتوحاً أمام أنشطة تجارية أخرى، بما فيها استيراد سلع سورية، كالنفط مثلاً، إلى الولايات المتحدة، والاستثمارات الأميركية في سوريا، والمعاملات المصرفية الأميركية ذات الصلة بسوريا.

لكنّ الولايات المتحدة وسّعت، بشكل هائل، نطاق العقوبات على سوريا في 2011، فمنعت معظم ما تبقى من أعمال تجارية مع سوريا، كما فرضت عقوبات على الحكومة السورية، وعدّة شركات تابعة لها، فضلاً عن رجال أعمال سوريين وشركاتهم التجارية. في هذا الإطار، توضّح بعض الأرقام الإحصائية البسيطة عن الأعمال التجارية تأثير هذا التوسّع في العقوبات، يُضاف إلى ذلك الآثار الاقتصادية للحرب الأهلية السورية: ففي حين كانت التبادلات التجارية الثنائية بين البلدين تفوق 900 مليون دولار عام 2010، بقيت ما دون الستين مليون دولار سنوياً منذ 2012.

بين 2011 و2019، أضافت الولايات المتحدة أشخاص، وشركات، وكيانات ذوي صلة بسوريا إلى قوائم العقوبات الأميركية، مع الإشارة إلى أنّ الهيكل القانوني لهذه العقوبات بقي مستقراً إلى حدّ كبير. بعد ذلك، أقرّ الكونغرس الأميركي في أواخر العام 2019 قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين الذي حدّد فئات جديدة للعقوبات الثانوية على سوريا، سعياً إلى حظر فئات متنوّعة من الأعمال التجارية بين بلدان ثالثة وسوريا. وقد أصبحت معظم العقوبات التي فرضها قانون قيصر سارية المفعول في حزيران/يونيو 2020، أي بعد 180 يوماً على توقيع الرئيس ترامب على قانون قيصر.

العقوبات الأساسية الأميركية على سوريا

تحدّ العقوبات الأساسية الأميركية من الروابط الاقتصادية بين الولايات المتحدة وسوريا، كما تقيدّ قدرة سوريا على الاستفادة من النظام المالي الأميركي. فضلاً عن ذلك، تفرض هذه العقوبات تجميد أصول الحكومة السورية، وأصول السوريين والشركات السورية في الولايات المتحدة الذين فُرضت عليهم عقوبات فردية، محظرةً على الشركات الأميركية مزاوله الأعمال التجارية معهم. يمكن تقسيم العقوبات الأساسية الأميركية على سوريا إلى تسع فئات أساسية، هي:

- **حظر تقديم المساعدة الحكومية الرسمية إلى سوريا ومعارضة الولايات المتحدة للدعم الذي تقدمه المؤسسات المالية الدولية إلى سوريا:** نتيجة تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب، تُحظر معظم فئات المساعدات الخارجية المقّمة إلى الحكومة السورية. فضلاً عن ذلك، يدفع هذا التصنيف الولايات المتحدة إلى معارضة استعادة سوريا من مساعدات مالية من المؤسسات المالية الدولية كالبنك الدولي وصندوق النقد الدولي.
- **حظر توريد الأسلحة:** نتيجة تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب، وأحكام قانون محاسبة سوريا لعام 2003، يُعتبر بيع الأسلحة (أي المواد المدرجة على قائمة الذخائر الأميركية)، والعديد من السلع "ذات الاستخدام المزدوج" التي يمكن استخدامها عسكرياً ومدنياً، محظوراً بشكلٍ عام.
- **حظر تصدير معظم السلع الأميركية المصدر إلى سوريا:** نصّ قانون محاسبة سوريا على توجيهات إلى الرئيس الأميركي بحظر معظم الصادرات الأميركية إلى سوريا. يشمل ذلك فرض حظر على إعادة تصدير السلع الأميركية المصدر إلى سوريا عبر بلدان ثالثة: مثلاً، لا يجوز لشركة لبنانية شراء مولّد أميركي الصنع بشكل قانوني، فإعادة تصديره إلى سوريا. كما يشمل الحظر أيضاً حظراً على بيع المعدات الأجنبية الصنع، إذا كانت هذه المعدات تتضمن أكثر من الحد الأدنى من القطع الأميركية الصنع. على سبيل المثال، لا يجوز لشركة جرارات ألمانية أن تبيع جراراً ألماني الصنع إلى سوريا، إذا كان هذا الجرار مركباً من عدد كبير من قطع الغيار الأميركية (مثلاً، محرك أميركي الصنع)، من دون رخصة. وكان الرئيس جورج و. بوش قد بدأ العمل بهذا الحظر في 2004.
- بالرغم من هذا الحظر العام، يجوز لوزارة التجارة الأميركية أن توفّر تراخيص محدّدة إلى شركات فردية لتأذن لها بتصدير معدّات أميركية الصنع معيّنة إلى سوريا: على سبيل المثال، يمكن منح إحدى المنظمات غير الحكومية الأميركية ترخيصاً لتصدير معدّات زراعية أميركية الصنع إلى سوريا لغرض استخدامها في مشاريع محدّدة مدعومة من الحكومة الأميركية.
- **حظر تصدير الخدمات الأميركية إلى سوريا:** بشكلٍ عام، تحظر العقوبات الأميركية على الشركات والأفراد الأميركيين تصدير الخدمات إلى سوريا. على سبيل المثال، لا يمكن للشركات الأميركية توفير خدمات الشحن، والتأمين، أو العديد من خدمات تكنولوجيا المعلومات إلى سوريا.
- **القيود المالية والاستثمارية:** يشمل حظر تصدير الخدمات الأميركية إلى سوريا منع المصارف الأميركية من توفير الخدمات المالية/إمكانية الوصول إلى الخدمات المصرفية بالنسبة إلى المصارف والشركات العاملة في سوريا. ويشمل ذلك حظراً على المعاملات المالية المباشرة بين الولايات المتحدة وسوريا، وحظراً على الشركات والمصارف الأجنبية التي تستخدم النظام المالي الأميركي من أجل تخليص المعاملات ذات الصلة بسوريا: على سبيل المثال، لا يجوز لشركة ألمانية تعمل في سوريا استخدام مصرف مرتبط بالولايات المتحدة لتخليص مدفوعات ذات صلة بسوريا. على أرض الواقع، يصعب هذا الحظر على الشركات الأجنبية العاملة في سوريا الاستفادة من خدمات المصارف الغربية الكبرى (التي عادةً ما يكون لديها معاملات كبيرة مع الولايات المتحدة) أو استخدام الدولار الأميركي في الأعمال التجارية ذات الصلة بسوريا. فضلاً عن ذلك، تحظر الولايات المتحدة بشكلٍ عام على الأفراد الأميركيين والشركات الأميركية إجراء استثمارات جديدة في سوريا.
- **حظر استيراد النفط السوري والالتعامل مع النفط السوري:** تُحظر العقوبات الأميركية، تحديداً، على الشركات الأميركية استيراد النفط والمنتجات النفطية السورية المصدر إلى الولايات المتحدة، كما تُحظر عليها التجارة في النفط أو المنتجات

النفطية السورية المنشأ، أو نقلها، أو الانخراط في صفقات ذات صلة بها. على سبيل المثال، لا يجوز لمصفاة أميركية استيراد النفط العام السوري أو الوقود المكرر. كذلك، لا يجوز لشركة طاقة أميركية أن تشتري النفط السوري أو تتاجر به، حتى وإن كانت تقصد استخدام النفط في بلد ثالث، كإيطاليا مثلاً.

● **العقوبات على الحكومة السورية والوزارات/الوكالات في الحكومة السورية:** تجمّد العقوبات السورية أصول الحكومة السورية في الولايات المتحدة. ويمنع على الشركات الأميركية بشكل عام مزاولة الأعمال التجارية مع الحكومة السورية أو الكيانات التابعة لها، كما تُمنع هذه الكيانات بشكل عام من الاستفادة من النظام المالي الأميركي. تشمل العقوبات المفروضة على الحكومة السورية عقوبات على وزارات الحكومة السورية والشركات المملوكة من قبل الدولة، كمصرف سوريا المركزي، والوزارات المعنية بالجيش والمخابرات السورية، وشركات النفط المملوكة من قبل الدولة، ومشغلي الموانئ السورية، وغيرها من الشركات والكيانات المملوكة من قبل الدولة أو التابعة لها.

● **العقوبات المحددة الهدف:** فرضت الولايات المتحدة عقوبات محدّدة الهدف على مجموعة متنوّعة من المسؤولين الحكوميين، والقادة العسكريين، وشركات الأعمال، ورجال الأعمال الموالين للحكومة، والقادة السياسيين، وقادة الميليشيات، وغيرهم من مناصري الرئيس الأسد في سوريا. تشمل الفئات الأساسية للعقوبات المحدّدة الهدف عقوبات ضد:

○ **مسؤولين حكوميين سوريين:** فرضت الولايات المتحدة عقوبات محددة الهدف على العديد من المسؤولين الحكوميين السوريين، ومنهم الرئيس الأسد وأبرز معاونيه، ومسؤولين في الجيش والمخابرات، وآخرين معنيين ببرنامج الأسلحة الكيميائية السورية، وغيرهم من المسؤولين.

○ **رجال أعمال سوريين وشركات سورية:** فرضت الولايات المتحدة عقوبات محددة الهدف على العديد من رجال الأعمال السوريين، بمن فيهم سامر فوز، ورامي مخلوف، وأيمن جابر، وجورج حسواني، وآخرين. وتجري العادة أن يشمل هذا النوع من العقوبات أيضاً الشركات التي يملكها أو يسيطر عليها رجال الأعمال هؤلاء.

○ **قادة سياسيين ومناصرين آخرين للحكومة السورية:** إلى جانب ذلك، تمّ فرض عقوبات أميركية محدّدة الهدف على مجموعة متنوّعة من المناصرين الآخرين للحكومة السورية، وزعماء الميليشيات الموالين للحكومة. يمكن الاطلاع على قائمة بالأفراد السوريين والشركات والكيانات الخاضعة لعقوبات أميركية محددة الهدف

على الرابط التالي: <https://sanctionssearch.ofac.treas.gov>

● **حظر السفر:** بشكلٍ عام، تُحظر العقوبات الأميركية على طائرات الخطوط الجوية السورية الطيران إلى الولايات المتحدة. كما يُمنع الأفراد السوريون الخاضعون لعقوبات محددة الهدف من السفر إلى الولايات المتحدة بشكل عام. وبالإضافة إلى حظر السفر هذا، صدر الأمر التنفيذي 13870 في آذار/مارس 2017 ليمنع السوريين (فضلاً عن مواطني عدد من البلدان الأخرى) بشكلٍ عام من الحصول على تأشيرات للدخول إلى الولايات المتحدة، كما منع دخول اللاجئين السوريين إلى الولايات المتحدة. ورغم وجود فئات ضيقة ومحدّدة من الاستثناءات، يُمنع السوريون بشكل عام من السفر إلى الولايات المتحدة.

يمكن الاطلاع على أغلبية العقوبات، والأوامر التنفيذية، والأنظمة الأميركية ذات الصلة بسوريا على الموقع الإلكتروني لوزارة الخزانة على الموقع التالي:

<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/syria.aspx>

ويشرح الموقع الإلكتروني لوزارة التجارة الضوابط المفروضة على الصادرات الأميركية إلى سوريا عبر الرابط التالي:
<https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/country-guidance/sanctioned-destinations/syria>

معايير رفع العقوبات: بشكل عام، يتمتع الرئيس بسلطة كبيرة، لكن غير مطلقة، تخوله تعليق أو رفع العقوبات الأساسية الأميركية عن سوريا. على سبيل المثال، يمكن رفع معظم العقوبات المحددة الهدف بموجب قرار من السلطة التنفيذية فقط، شأنها شأن القيود على تصدير الخدمات الأميركية إلى سوريا، واستيراد السلع السورية، والاستثمار الأميركي في سوريا. مع ذلك، على الرئيس إما إصدار الإعفاءات أو الإثبات بأن سوريا قد استوفت معايير قانونية معينة، للتمكن من رفع العقوبات المفروضة بموجب قانون محاسبة سوريا (بما في ذلك حظر تصدير معظم السلع الأميركية إلى سوريا) وإلغاء تصنيف سوريا كدولة راعية للإرهاب. في هذا الإطار، يشرح الملحق 2 بالتفصيل معايير رفع العقوبات بالنسبة إلى مختلف أنواع العقوبات الأميركية.

قانون قيصر "والعقوبات الثانوية الأميركية على سوريا"

في كانون الأول/ديسمبر 2019، أقر الكونغرس الأميركي "قانون قيصر لحماية المدنيين السوريين" كجزء من مشروع قانون سنوي أميركي لشؤون الدفاع. فوسّع قانون قيصر، بشكل ملحوظ، من نطاق العقوبات الثانوية الأميركية على سوريا (أي العقوبات التي تحظر تعامل البلدان الثالثة مع سوريا) بعد أن كانت ذات نطاق محدود في السابق. ومع أنّ قانون قيصر لا يسعى إلى حظر كافة أنواع المعاملات بين البلدان الثالثة وسوريا، إلا أنه يشترط على السلطة التنفيذية الأميركية فرض عقوبات على مجموعة متنوعة من الأفراد، والشركات، والكيانات في بلدان ثالثة، ممن يزاولون أنواعاً محدّدة من الأعمال التجارية مع سوريا، والحكومة السورية، وكذلك مع الأفراد والشركات الخاضعين للعقوبات في سوريا. وبشكل خاص، يشترط قانون قيصر على السلطة التنفيذية الأميركية فرض عقوبات على الأشخاص والشركات والكيانات غير الأميركيين الذين:

- يقدّمون "دعماً مالياً أو مادياً أو تكنولوجياً ملحوظاً، أو يشاركون، عن عمد، في معاملات وصفقات كبيرة مع" الحكومة السورية، أو مع أي شركة أو وزارة مملوكة من قبل الحكومة السورية.
- يقدّمون "خدمات كبيرة في مجال البناء أو الهندسة" إلى الحكومة السورية.
- يقدّمون "دعماً مالياً أو مادياً أو تكنولوجياً ملحوظاً، أو يشاركون، عن عمد، في معاملات وصفقات كبيرة مع" كبار المسؤولين الحكوميين السوريين.
- كانوا متعاقدين عسكريين أو مرتزقة يعملون في سوريا لحساب الحكومة السورية أو روسيا أو إيران.
- يبيعون أو يؤمّنون سلعاً أساسية، أو خدمات، أو تكنولوجيا، أو معلومات أو غيرها من أنواع الدعم للمحافظة على إنتاج سوريا من النفط والغاز الطبيعي، أو زيادته.
- يوفّرون طائرات أو قطع غيار مستخدمة لأغراض عسكرية في سوريا.

بالإضافة إلى هذه العقوبات الثانوية، كانت المجموعات السابقة من العقوبات الأميركية قد فرضت عقوبات ثانوية على شركات البلدان الثالثة التي:

- تقدّم دعماً مادياً إلى حكومة سوريا والرئيس السوري بشار الأسد. (مثلاً، في تشرين الثاني/نوفمبر 2018، استفادت الحكومة الأميركية من هذه السلطات [لمعاقبة](#) عدة أشخاص وشركات من روسيا بسبب تزويدهم الحكومة السورية بالنفط).
- تدعم برنامج أسلحة الدمار الشامل الخاص بسوريا، كما تدعم الإرهاب.

فضلاً عن ذلك، يشترط قانون قيصر من وزارة الخزانة الأميركية أن تحدّد ما إذا كان المصرف المركزي السوري يشكّل "منطقةً أساسيةً مشبوهةً لغسيل الأموال" بموجب المادة 311 من قانون باتريوت الأميركي. فإذا اعتبرت الوزارة أنّ المصرف يستوفي هذا المعيار، تقوم بنشر أنظمة تحدّد من وصول المصرف المركزي إلى النظام المالي الأميركي، مع الإشارة إلى أنّ هذه الإجراءات لن يكون لها على الأرجح إلا تأثير محدود بالمقارنة مع العقوبات الأميركية الأخرى المفروضة على المصرف المركزي السوري.

معايير رفع العقوبات: يتضمّن قانون قيصر عدداً من بنود الإعفاءات التي يمكن للسلطة التنفيذية تطبيقها من أجل تعليق بنود قانون قيصر بشكل جزئي أو كبير، لا سيما إذا كانت سوريا تستوفي معايير معيّنة. فضلاً عن ذلك، لا يعود الاتفاق ساري المفعول في كانون الأول/ديسمبر 2024، أي بعد خمس سنوات على إقراره. في هذا الإطار، يناقش الملحق الثاني بالتفصيل البنود المتعلقة بهذه الإعفاءات.

3. لمحة عامة عن عقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا

يفرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على سوريا منذ 2011. وتُعتبر هذه العقوبات، بشكل عام، أضيّق نطاقاً وأدق استهدافاً من العقوبات الأميركية: مثلاً، في حين تقيّد العقوبات الأميركية بشكلٍ فعال كافة الصادرات الأميركية إلى سوريا باستثناء المواد الغذائية والأدوية، تقيّد العقوبات الأوروبية التجارة في فئات محدّدة من المنتجات فقط. كذلك، تمنع عقوبات الاتحاد الأوروبي المالية المصارف من تخليص أنواع محددة من المعاملات المالية مع سوريا فقط، كما تمنعها من التعامل مع مصارف سورية محدّدة، في حين تفرض الولايات المتحدة حظراً شاملاً على كافة أنواع المعاملات المالية مع سوريا. جدير بالذكر أنّ الأهداف السياسية لعقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا، كما هو مبين في اللغة المستخدمة في الأنظمة والبيانات الصحفية الصادرة عنه، تتمثّل بمكافحة استخدام سوريا للأسلحة الكيميائية والضغط على الحكومة السورية بسبب ما ترتكبه من انتهاكات لحقوق الإنسان وقمع سياسي.

يجب تجديد عقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا سنوياً، وإلا تنتهي صلاحيتها. في السنوات الأخيرة، لم يشكّل هذا التجديد أزمةً سياسيةً أو دبلوماسيةً في الاتحاد الأوروبي. وقد أقرّ آخر تجديد لهذه العقوبات في أيار/مايو 2019، ومن المتوقع أن تبقى العقوبات سارية المفعول حتى 1 حزيران/يونيو 2020. يمكن تقسيم العقوبات الأساسية للاتحاد الأوروبي على سوريا إلى ثماني فئات، هي:

- **قيود على المساعدات الحكومية الرسمية إلى سوريا:** تفرض عقوبات الاتحاد الأوروبي أنواعاً مختلفة من القيود على المساعدات الحكومية الرسمية الممكن توفيرها لسوريا.
- **حظر الأسلحة:** تُحظر عقوبات الاتحاد الأوروبي تصدير الأسلحة إلى سوريا واستيرادها منها.
- **حظر تصدير سلع معينة إلى سوريا:** تُحظر عقوبات الاتحاد الأوروبي تصدير أنواعٍ محدّدة من السلع إلى سوريا. كما تمنع بشكل عام تأمين خدمات ذات صلة بتصدير السلع المحظورة إلى سوريا، حتى وإن كان مصدر هذه السلع بلد ثالث؛ مثلاً، لما كان الاتحاد الأوروبي يمنع تصدير وقود المحرّكات النفاثة إلى سوريا، فهو يمنع أيضاً شركات الاتحاد الأوروبي من شحن الوقود الذي يتمّ شراؤه خارج الاتحاد الأوروبي لهذا الغرض، أو التوسط لشرائه وشحنه إلى سوريا. ومن السلع التي يشملها حظر الاتحاد الأوروبي على الصادرات إلى سوريا ما يلي:
 - بعض المعدات، والسلع، والتكنولوجيا التي يمكن استخدامها لممارسة القمع الداخلي في سوريا.
 - وقود الطائرات النفاثة.
 - برمجيات ومعدّات التتبع والمراقبة، بما في ذلك البرمجيات والمعدات المستخدمة لمراقبة شبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية.
 - المعدات المطلوبة لصناعة النفط والغاز في سوريا أو التي تستخدمها الشركات المملوكة من قبل سوريين في الخارج. يشمل ذلك حظراً على تصدير المعدات والتكنولوجيا المستخدمة للتكرير، والغاز الطبيعي المسيل، والتثقيب عن المواد الهيدروكربونية، والإنتاج. كما تمنع عقوبات الاتحاد الأوروبي الشركات الأوروبية من توفير الخدمات المتعلقة بالمعدّات المحظورة. على سبيل المثال، لا يمكن لشركة أوروبية توفير خدمات متعلقة باستخراج الغاز الطبيعي المسيل في سوريا، حتى وإن لم تكن المعدّات المستخدمة أوروبية المنشأ. مع ذلك، يجوز للدول الأعضاء إعطاء الإذن بتوفير معدّات صناعة الطاقة بموافقة الائتلاف الوطني السوري، طالما أنّ العملية لا تنطوي على مشاركة كيانات خاضعة للعقوبات.
 - العملات الورقية والمعدنية الموقرة لمصرف سوريا المركزي.
 - الذهب، المعادن الثمينة والماس إلى حكومة سوريا، بما في ذلك إلى مصرف سوريا المركزي والأشخاص الذين يتصرّفون باسم الحكومة.
 - السلع الكمالية.
- **حظر استيراد سلع سورية محددة:** تمنع عقوبات الاتحاد الأوروبي الأشخاص الأوروبيين والشركات الأوروبية من شراء أنواع محددة من السلع السورية، ومنها:
 - شراء النفط والمنتجات النفطية السورية. (لكن يجوز للدول الأعضاء إعطاء الإذن بشراء النفط داخل سوريا كجزء من جهود الإغاثة الإنسانية).
 - شراء الذهب والمعادن الثمينة من الحكومة السورية والأشخاص الذين يتصرّفون باسمها.
 - استيراد الممتلكات الثقافية المنقولة من سوريا أو الإتجار بها منذ آذار/مارس 2011. (في تطبيق لحظر الأمم المتحدة على الإتجار بالقطع الفنية الأثرية السورية المنقولة من سوريا منذ آذار/مارس 2011).
- **القيود المالية والاستثمارية:** تُحظر عقوبات الاتحاد الأوروبي، أو تقيّد، أنواعاً محدّدة ومتنوّعة من الاستثمار في سوريا وتخليص المعاملات المالية فيها، ومنها:

- حظر الاستثمار في صناعة النفط والغاز السورية، أو توفير القروض أو التسليفات لها.
- حظر الاستثمار في صناعة مشاريع توليد الطاقة، أو توفير القروض أو التسليفات لها.
- فرض حدود على توفير التمويل التجاري لغرض التبادل التجاري مع سوريا، بما في ذلك حظر توفير تسهيلات التمويل التجاري على المدى الطويل.
- حظر القروض الجديدة من الدول الأعضاء والمؤسسات في الاتحاد الأوروبي إلى حكومة سوريا، بما في ذلك حظر الحصول قروض من المصرف الأوروبي للاستثمار.
- حظر إصدار وشراء السندات الجديدة من الحكومة السورية والشركات التابعة للدولة والمصارف السورية.
- حظر افتتاح المصارف السورية لفروع جديدة لها في الاتحاد الأوروبي، وحظر تنظيم المصارف الأوروبية لمشاريع مشتركة مع مصارف سورية أو الاستثمار فيها، وحظر افتتاح المصارف الأوروبية لفروع جديدة لها في سوريا.
- حظر توفير تأمين للحكومة السورية والشركات المملوكة من قبل الدولة.
- ويجوز للدول الأعضاء منح الشركات إعفاءات من العديد من هذه العقوبات، تنفيذاً لمشاريع مدعومة من قبل المجلس الوطني السوري، على ألا يشارك فيها أي شخص أو كيان خاضع لعقوبات محددة.
- **عقوبات على الحكومة السورية:** تشمل عقوبات الاتحاد الأوروبي على سوريا مجموعة واسعة من العقوبات على الحكومة السورية، وتجميد أصول الحكومة السورية في أوروبا، وبشكل أوسع منع الشركات الأوروبية من التعامل مع الحكومة السورية. تشمل هذه العقوبات أيضاً عقوبات محددة الهدف ضد عدة كيانات تابعة للحكومة السورية، كوزارات متعددة، ومصرف سوريا المركزي، وعدة شركات مملوكة من قبل الدولة.
- **عقوبات محددة الهدف:** على غرار الولايات المتحدة، فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات محددة الهدف على مجموعة متنوعة من المسؤولين الحكوميين، والقادة العسكريين، وشركات الأعمال، ورجال الأعمال الموالين للحكومة، والقادة السياسيين، وقادة الميليشيات، وغيرهم من مناصري الرئيس الأسد في سوريا. تشمل الفئات الأساسية لعقوبات الاتحاد الأوروبي المحددة الهدف عقوبات ضد:
 - **مسؤولين حكوميين سوريين:** فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات محددة الهدف على العديد من المسؤولين الحكوميين السوريين، ومنهم الرئيس الأسد وأبرز معاونيه، ومسؤولين في الجيش والمخابرات، ومسؤولين آخرين معنيين ببرنامج الأسلحة الكيميائية السورية، وغيرهم من المسؤولين.
 - **رجال أعمال سوريين وشركات سورية:** فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات محددة الهدف على العديد من رجال الأعمال السوريين، بمن فيهم سامر فوز، ورامي مخلوف، وأيمن جابر، وخالد قدور، وجورج حسواني، وآخرين. من الشركات التي تشملها العقوبات: سيرياتل، شام القابضة، الشركة السورية للتجارة بالنفط، الشركة السورية العامة للنفط، مصارف عدة (منها المصرف الصناعي، مصرف التسليف الشعبي، المصرف التجاري السوري، ومصارف أخرى)؛ شركة تسويق الأقطان، مصافي النفط الكبرى.
 - **قادة سياسيين ومناصرين آخرين للحكومة السورية:** إلى جانب ذلك، فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات محددة الهدف على مجموعة متنوعة من المناصرين الآخرين للحكومة السورية، كآل مخلوف، وزعماء الميليشيات الموالين للحكومة.

• **قيود السفر:** تُحظر عقوبات الاتحاد الأوروبي على طائرات الخطوط الجوية وشركات الشحن الجوي السورية الطيران إلى أراضيه. كما يُمنع الأفراد السوريون الخاضعون لعقوبات محددة الهدف من السفر إلى الاتحاد الأوروبي بشكل عام. فضلاً عن ذلك، نصّب الاتحاد الأوروبي سلطات وكيانات قانونية لحظر دخول مجموعة متنوعة من المسؤولين السوريين الآخرين وشخصيات أخرى موالية للحكومة. يمكن الاطلاع على قائمة بالأفراد السوريين والشركات والكيانات الخاضعة لعقوبات أوروبية محددة الهدف على الرابط التالي:

<https://sanctionsmap.eu/#/main/details/34,32/?search=%7B%22value%22:%22%22,%22searchType%22:%7B%7D%7D>

يمكن الاطلاع على مجموعة من أنظمة الاتحاد الأوروبي التي تحدّد العقوبات الأوروبية على سوريا عبر الرابط التاليين:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1562516183560&uri=CELEX:02012R0036-20190304>
<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1566542303196&uri=CELEX:02013D0255-20190521>

ملاحظة بشأن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي: طبقت المملكة المتحدة على سوريا عقوبات متطابقة إلى حدّ كبير مع عقوبات الاتحاد الأوروبي الحالية على سوريا.

معايير رفع العقوبات: يجوز للاتحاد الأوروبي أن يعلّق أو يوقف العمل ببعض عقوباته على سوريا أو كلها بموجب قرار موحد يتّخذه المجلس الأوروبي. فضلاً عن ذلك، يجب تجديد العقوبات الأوروبية على سوريا سنوياً، حيث أنّ صلاحيتها تنتضي في حال عدم إصدار المجلس لقرار تمديدها. (لكن تجدر الإشارة إلى أنّ الاتحاد الأوروبي قام في السنوات الأخيرة بتجديد العقوبات من دون جدال سياسي يُذكر).

4. التراخيص والاستثناءات

صحيح أنّ العقوبات الأساسية الأميركية تفرض حظراً شبه شامل على التجارة بين الولايات المتحدة وسوريا، إلا أنّ الولايات المتحدة تفسح المجال أمام إصدار تراخيص واستثناءات معينة لإتاحة فئات محدّدة من التجارة والأعمال. من أبرز التراخيص والاستثناءات التي طالت العقوبات الأميركية على سوريا ما يلي:

• **بيع الأغذية والأدوية:** تقدّم الولايات المتحدة ترخيصاً عاماً لتصدير الأغذية إلى سوريا، فضلاً عن الأدوية ضمن ما يُسمّى "بنظام إدارة الصادرات 99" (EAR99)، وهي قائمة تشمل إجمالاً الأدوية التي لا تحتاج إلى وصفة طبيب والمواد الطبية الأساسية. كما تراجع وزارة التجارة الأميركية طلبات تصدير الأدوية الأخرى، كالمقابحات والأدوية الأعلى

جودة، والأجهزة الطبية الأكثر تطوراً، بناءً على كل حالة على حدة، "عندما تصبّ هذه المواد في مصلحة الشعب السوري."

- **الحوالات النقدية:** تقدّم الولايات المتحدة ترخيصاً عاماً يتيح للأميركيين إرسال حوالات شخصية وغير تجارية إلى أشخاص في سوريا.
- **مواد التواصل الشخصي والمعلومات والمواد الإعلامية:** لا تمنع العقوبات الأميركية السوريين من الاطلاع على الصحف والكتب الأميركية وغيرها من المواد الإعلامية. كما تجيز التراخيص للشركات الأميركية توفير خدمات التواصل الشخصي، بما في ذلك عبر خدمات البريد الإلكتروني ومنصات الإنترنت الكائنة في الولايات المتحدة، شرط أن يتم توفير هذه الخدمات من دون مقابل بالنسبة إلى المستخدم.
- **السفر:** تتضمن العقوبات الأميركية على سوريا استثناءً يتيح للمواطنين الأميركيين السفر إلى سوريا دونما حاجة إلى القلق بشأن انتهاك العقوبات الأميركية. ينطبق هذا الاستثناء حتى وإن كان السفر إلى سوريا يتطلب من المواطنين الأميركيين الانخراط في معاملات معينة تحظرها العقوبات الأميركية في أطر أخرى: مثلاً، يجوز لمواطن أميركي تسديد دفعات إلى الموانئ والمطارات التي تملكها الحكومة السورية إذا تعلّقت هذه المدفوعات بسفره هذا، بالرغم من أنّ العقوبات الأميركية تحظر أنواعاً أخرى من المعاملات مع هذه الموانئ والمطارات بشكل عام.
- **بعض الأنشطة الخيرية للمنظمات غير الحكومية:** تقدّم الولايات المتحدة ترخيصاً عاماً للمنظمات غير الحكومية كي تتمكن من المشاركة في بعض الأنشطة الخيرية في سوريا، بما في ذلك توفير الإغاثة الإنسانية للشعب السوري، والخدمات التعليمية، والمشاريع التنموية غير التجارية التي تعود بالمصلحة على الشعب السوري، فضلاً عن حماية المواقع التاريخية والثقافية.

بالإضافة إلى هذه التراخيص العامة، يمكن للولايات المتحدة منح تراخيص محددة لمنظمات أو شركات معينة ترغب في المشاركة في أنشطة أخرى تُعتبر محظورة عادةً بموجب العقوبات الأميركية. على سبيل المثال، تتبّع الولايات المتحدة سياسة مراجعة طلبات التراخيص، بناءً على كل حالة على حدة، لتعزيز التنمية الزراعية غير الحكومية في سوريا (ومن جملة ذلك مشاريع زراعية تنفذها شركات تجارية ومنظمات غير حكومية)، وتراخيص لبيع أنواع معينة من معدّات الاتصالات إلى سوريا.

لكنّ التراخيص والاستثناءات الأميركية الحالية لا تجيز، إجمالاً، الأنشطة التي تشارك فيها الحكومة السورية أو كيانات أو أشخاص آخرون خاضعون لعقوبات معينة، حتى وإن كانت هذه الأنشطة مسموحة بموجب الترخيص. على سبيل المثال، تستثني التراخيص العامة التي تجيز إرسال الحوالات الشخصية، على وجه التحديد، إرسال الحوالات عبر الحكومة السورية (بما في ذلك مصرف سوريا المركزي) أو المصارف المحددة الخاضعة للعقوبات. نسجاً على المنوال نفسه، لا تتيح التراخيص المتعلقة ببيع الأغذية والأدوية بشكل عام بيع هذه المواد إلى الحكومة السورية أو الأفراد والشركات المشمولين بالعقوبات، كما لا يجوز لأي مبلغ مدفوع من قبل سوريا لقاء الأغذية والأدوية أن يمرّ عبر الحكومة السورية أو المصارف أو الشركات المشمولة بالعقوبات. (يجوز للمنظمات غير الحكومية العاملة في سوريا تسديد الضرائب اللازمة للحكومة السورية وشراء الخدمات العامة من مزوّدي هذه الخدمات التابعين للحكومة). عملياً، قد تصعب هذه الاستثناءات على الشركات والمنظمات غير الحكومية نقل مبالغ كبيرة من الأموال نحو سوريا وخارجها، حتى وإن كانت التدفقات المالية متعلقة بأنشطة أساسية مرخصة، كإغاثة الإنسانية.

فضلاً عن ذلك، تتضمن عقوبات الاتحاد الأوروبي تراخيص أو استثناءات معينة، كما تجيز لكل دولة عضو منح المزيد من التراخيص والاستثناءات. لكن تكون هذه التراخيص إجمالاً أضيق نطاقاً من التراخيص الأميركية، لا سيما وأنّ العقوبات الأوروبية نفسها أكثر محدودية، وبالتالي لا تدعو الحاجة هنا إلى تراخيص كثيرة. تتضمن أبرز فئات التراخيص والاستثناءات الأوروبية ما يلي:

- **جهود معينة ذات صلة بالإغاثة الإنسانية:** يقدم الاتحاد الأوروبي تراخيص واستثناءات ذات صلة بالعقوبات للسماح بتنفيذ مشاريع إغاثة إنسانية معينة. على سبيل المثال، يمكن للمنظمات الخيرية العاملة في سوريا شراء المنتجات النفطية السورية بشكل عام، طالما أنّ هذا الأمر يُعتبر أساسياً لتنظيم أنشطتها.

التراخيص والاستثناءات الخاصة بالمعارضة السورية والمناطق الخاضعة لسيطرتها

بالإضافة إلى التراخيص والمواصفات العامة المذكورة أعلاه، تجيز الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أنواعاً معينة من التراخيص والاستثناءات ذات الصلة بالعقوبات، بهدف تقديم المساعدة إلى المعارضة السورية الموالية للغرب، لا سيما الجماعات التي تعمل ضمن إطار الائتلاف الوطني السوري. تعود هذه التراخيص والاستثناءات إجمالاً إلى الأيام الأولى من الحرب الأهلية السورية. وكانت التراخيص الصادرة لمنح الدعم إلى جماعات المعارضة السورية قد شملت توفير المساعدة العسكرية الأميركية، فضلاً عن أشكال أخرى من الدعم لجماعات المعارضة وفي المناطق التي تسيطر عليها هذه المعارضة. يمكن أيضاً الاستفادة من تراخيص واستثناءات عامة لتنظيم أنشطة متنوعة في مجال تقديم المساعدة وإعادة الإعمار في المناطق السورية التي تسيطر عليها المعارضة:

- **ترخيص أمريكي عام يجيز للأميركيين توفير خدمات إلى الائتلاف الوطني السوري:** تتيح التراخيص الأميركية العامة للمواطنين الأميركيين توفير خدمات إلى الائتلاف الوطني السوري، مع وجود عدة استثناءات وقيود لا بدّ من الامتثال لها. على سبيل المثال، يجيز هذا الترخيص للائتلاف الوطني السوري افتتاح مكاتب تمثيلية له في الولايات المتحدة.
- **مدى توفر تراخيص أميركية محددة لمشاريع مدعومة من الائتلاف الوطني السوري:** تعتمد الولايات المتحدة "بيان سياسة التراخيص" الذي ينصّ على أنّ الولايات المتحدة ستدرس طلبات تراخيص محددة لشراء النفط من الائتلاف الوطني السوري و/أو تطوير مشاريع نفطية سورية تعود بالمنفعة على هذا الائتلاف. لكن يجب أن تتقدّم كل هذه المشاريع بطلب للحصول على ترخيص محدد وأن تتلقى هذا الترخيص قبل المباشرة بالعمل (بموجب سياسة بيان التراخيص، لن يتمّ منح التراخيص للأنشطة التي تنطوي على مشاركة الحكومة السورية).
- **تراخيص الاتحاد الأوروبي لمشاريع مدعومة من الائتلاف الوطني السوري:** يمكن أن تمنح الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تراخيص لإتاحة تنفيذ مشاريع معينة ذات صلة بالنفط والغاز، وتوليد الطاقة، وغيرها، إذا كانت مدعومة من قبل الائتلاف الوطني السوري، طالما أنها لا تنطوي على مشاركة كيانات مشمولة بعقوبات محددة. لكن يجب أن تتقدّم كل هذه المشاريع بطلب للحصول على ترخيص محدد وأن تتمكن من الحصول على هذا الترخيص قبل المباشرة بالعمل. بشكل عام، لا تغطي هذه التراخيص وبيانات سياسة التراخيص مجموعات المعارضة السورية التي لا تشكّل جزءاً من الائتلاف الوطني السوري، على غرار بعض الجماعات الكردية السورية.

5. تأثير العقوبات على سوريا

من الصعب قياس الآثار الاقتصادية الدقيقة التي تخلفها عقوبات الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على سوريا، بالمقارنة مع الآثار الاقتصادية للحرب الأهلية. مع ذلك، تفترض الأدلة المروية والإحصائية أنّ العقوبات قد فرضت تكاليف اقتصادية كبيرة على البلاد.

- **إضعاف الواردات والصادرات: إنهار** حجم التبادلات التجارية مع الاتحاد الأوروبي بأكثر من 60% في العام 2012 بالمقارنة مع 2011. عام 2018، بلغت القيمة الإجمالية للتبادلات التجارية بين الاتحاد الأوروبي وسوريا 10% فقط من المستويات التي شهدتها عام 2010. أما **تجارة السلع** بين الولايات المتحدة وسوريا، فقد هوت من 620 مليون دولار سنوياً عام 2011 إلى 15 مليون عام 2019. بالنسبة إلى الاتحاد الأوروبي، مثّل حجم التبادلات التجارية عام 2018 ارتداداً بسيطاً من المستوى المتدني الذي بلغته في السنوات السابقة: فقد كان حجم التبادلات التجارية بين الاتحاد الأوروبي وسوريا عام 2018 أكثر من 50% من المستوى المتدني الذي بلغته عام 2016.
- **إضعاف الاستثمار في إعادة الإعمار:** تُحظر العقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي اليوم، بدرجة كبيرة، توفير التمويل الحكومي لإعادة الإعمار، كما تمنع الشركات التجارية الأميركية والأوروبية من الاستثمار في سوريا. فمع أنّ الصين تعهدت بدفع ملياري دولار لإعادة إعمار سوريا عام 2017، أشارت بعض التقارير الصحفية إلى أنّ ضخّ الاستثمارات كان بطيئاً، وأنّ الشركات الصينية الكبرى أبدت حذرها في السنوات الأخيرة من انتهاك العقوبات الثانوية الأميركية في أماكن أخرى بشكل عام، كإيران مثلاً. (أما الشركات الصينية الأصغر حجماً، فقد كانت أكثر استعداداً لمزاولة أعمال تجارية قد تعرّضها لعقوبات أميركية، لكن من غير المرجح أن تتمكن من تأمين رأس المال المطلوب لإطلاق المشاريع الكبرى في مجال إعادة الإعمار).
- **إضعاف تدفق النفط إلى سوريا:** تشير بعض التقارير الصحفية إلى أنّ العقوبات الأميركية التي تمّ **الإعلان** عنها في تشرين الثاني/نوفمبر 2018 ضدّ شبكة من الشركات والسفن الروسية والإيرانية التي تنقل النفط إلى سوريا ساهمت في تضيق نطاق الواردات النفطية إلى سوريا، على الأقل بشكل مؤقت، وهي واردات نفطية باتت سوريا تعتمد عليها اليوم نظراً إلى أنّ الحرب الأهلية قد دمّرت قسماً كبيراً من إنتاج النفط المحلي السوري. **على سبيل المثال**، يبدو أنّ العقوبات الأميركية تزيد حذر الجهة المشغلة لقناة السويس، مما يجعلها تتردّد إزاء السماح بعبور ناقلات النفط الإيرانية المتّجهة إلى سوريا للقناة. كذلك، لا تسمح السعودية، التي تملك خطّ أنابيب يمكن ناقلات النفط من الالتفاف حول القناة، للنفط الإيراني من التدفق عبر خط الأنابيب.

6. السيناريوهات المحتملة لرفع العقوبات:

تتعدد السيناريوهات النظرية المتعلقة برفع العقوبات الأميركية والأوروبية عن سوريا. لكن، بشكل عام، يمكن تقسيم السيناريوهات إلى فئتين: "الإعفاءات البسيطة مقابل التنازلات البسيطة"، أو "الإعفاءات الكبيرة مقابل التنازلات الكبيرة". تقوم الفئة الأولى من السيناريوهات على تخفيف العقوبات الأميركية و/أو الأوروبية بشكل محدود، كالتخفيف من العقوبات المفروضة على فئات أو تجارات مستهدفة بشكل ضيق، أو على حفنة من الأشخاص أو الشركات المحددة، مقابل تنازلات سياساتية محدودة من جانب الحكومة السورية. يمكن أن تشكل هذه الفئة من السيناريوهات وسيلة لبناء الثقة بين الطرفين. أما الفئة الثانية من السيناريوهات، فتقوم على رفع عقوبات أكبر بالمقارنة مع الفئة الأولى، مقابل تنازلات سياساتية أكبر من جانب الحكومة السورية.

تتشرط بعض سيناريوهات الإعفاءات البسيطة، وكافة سيناريوهات الإعفاءات الكبيرة تقريباً، رفع العقوبات عن أنواع محددة من الأعمال التجارية وبعض العقوبات الفردية المحددة الهدف، نظراً إلى الأدوار الأساسية التي يؤديها عدد من الشركات والكيانات الخاضعة لعقوبات محددة، بمن فيها الحكومة السورية، في الاقتصاد السوري. مثلاً، فرضت الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي عقوبات محددة الهدف على معظم شركات النفط السورية، كما حظرت معظم أشكال التجارة النفطية مع سوريا. نتيجة لذلك، تدعو الحاجة إلى تعديل مجموعتي العقوبات المذكورتين لتمكين الشركات الأميركية والأوروبية من الاستثمار مجدداً في قطاع الطاقة السوري و/أو شراء النفط السوري. كذلك، لا ريب في أن استمرار العقوبات على مصرف سوريا المركزي سيجعل المعاملات المالية المتعلقة بالأعمال التجارية مع سوريا صعبة للغاية، حتى وإن تم السماح بمزاولة أشكال التجارة الأساسية.⁴

رفع العقوبات الأميركية مقابل الأوروبية: بطبيعة الحال، يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، قانوناً، رفع العقوبات بمعزل عن بعضهما البعض. وبغض النظر عن قانون قيصر والعقوبات الثانوية الأميركية، سيؤدي قرار الاتحاد الأوروبي برفع العقوبات، حتى وإن أقيمت الولايات المتحدة على قيودها على التجارة الأميركية مع سوريا، إلى تخفيف العبء الاقتصادي بشكل كبير عن سوريا، خاصة وأن الروابط الجغرافية والتاريخية مع سوريا تعني أن الاتحاد الأوروبي قد يكون شريكاً تجارياً أكثر أهمية لسوريا من الولايات المتحدة.

في الماضي، ساهمت الحالات التي رفع فيها الاتحاد الأوروبي العقوبات، مع إبقاء الولايات المتحدة لقيود على التجارة الأميركية مع سوريا، في تخفيف وطأة العقوبات، طالما أن الولايات المتحدة لم تحاول إبقاء الشركات الأوروبية خارجاً. على سبيل المثال، عندما دخلت خطة العمل الشاملة المشتركة (الاتفاق النووي) مع إبران حيز التنفيذ في 2016 و2017، انتعشت الصادرات النفطية الإيرانية بشكل ملحوظ، ونما إجمالي الناتج المحلي الإيراني، كما ارتفعت التجارة الإيرانية مع أوروبا بشكل بارز، بالرغم من استمرار العقوبات الأميركية بحظر معظم أشكال التجارة الإيرانية مع الولايات المتحدة.

لكن من الأرجح أن يؤدي قانون قيصر إلى التخفيف بشكل ملحوظ من الآثار العملية لرفع العقوبات الأوروبية إذا لم يترافق ذلك مع إجراءات موازية من قبل الولايات المتحدة. بالنسبة لخطة العمل الشاملة المشتركة فقد عادت بالمنفعة على إيران وذلك بالرغم من أن الولايات المتحدة لم ترفع القيود المفروضة على التجارة مع إيران، إلا أنها وضحت أنها سترحب بتعامل

⁴ توضّح حالة إحدى ناقلات النفط الإيرانية المتوجهة إلى سوريا، "غرايس 1" (Grace 1). عام 2019، الصلات بين العقوبات الفردية والإجراءات الأوسع نطاقاً. ففي تموز/يوليو 2019، صادرت السلطات البريطانية سفينة "غرايس 1" بعد أن دخلت المياه الإقليمية لمضيق جبل طارق. ومع أن عقوبات الاتحاد الأوروبي لا تحظر تصدير النفط الإيراني، ولا تصدير النفط إلى سوريا بشكل عام، إلا أنها تحظر التعامل مع مصفاة بانياس في سوريا التي كانت وجهة ناقلة النفط هذه.

الشركات الأوروبية، والشرق الأوسطية، والآسيوية مع إيران، مما شكّل رسالة واضحة بأنّ العقوبات الأميركية لن تقف في وجه التجارة الأوروبية مع إيران. لكنّ الوضع مختلف تماماً في سوريا: فيرسل قانون قيصر رسالة واضحة مفادها أنّ الولايات المتحدة ستعرق فئات كبيرة من التجارة الأوروبية مع سوريا، بغضّ النظر عن أحكام قوانين العقوبات الأوروبية. إزاء ذلك، تختار معظم الشركات الأوروبية، كشركات النفط، والمصارف، والشركات الصناعية الكبرى، وشركات الشحن والطيران، عدم مزاوله الأعمال التجارية مع سوريا بطريقة تنتهك قانون قيصر، حتى وإن كانت هذه الأعمال مجازة بموجب قوانين الاتحاد الأوروبي، نظراً إلى خوف هذه الشركات من العقوبات الأميركية. ولما كان قانون قيصر يركّز بشكل أساسي على وقف التعامل مع الحكومة السورية، وكذلك مع الأفراد والشركات الخاضعين لعقوبات محددة، فضلاً عن الحدّ من إعادة إعمار قطاع النفط السوري، فلا ريب في أنه سيحدّ بشكل خاص من مشاركة الشركات الأوروبية في صفقات تنطوي على مشاركة الحكومة السورية، كمشتريات النفط، وإعادة بناء قطاع النفط السوري، وإعادة تأهيل البنى التحتية الحكومية.

بالفعل، توضّح التجربة الإيرانية، منذ أن انسحب الرئيس ترامب من خطة العمل الشاملة المشتركة، وأعاد فرض "العقوبات الثانوية" على الشركات غير الأميركية، إلى أي مدى سيكون رفع الاتحاد الأوروبي وحده للعقوبات السورية غير فعال. فمع أنّ الحكومات الأوروبية ما زالت تجيز مزاوله الأعمال التجارية مع إيران بموجب قوانين الاتحاد الأوروبي، لا بل تحثّ بشكل ناشط الشركات الأوروبية على مواصلة التعامل مع إيران، فإنّ معظم الشركات الأوروبية فضّلت الانسحاب خوفاً من التعرّض للعقوبات الأميركية. فإذا رفع الاتحاد الأوروبي العقوبات عن سوريا، من دون أن يترافق ذلك مع رفع العقوبات الأميركية، قد تبدي بعض الشركات الأوروبية الصغيرة، ذات التعامل البسيط مع الولايات المتحدة، استعداداً للمجازفة بالرغم من العقوبات الأميركية. أما كبرى الشركات الأوروبية المتعددة الجنسيات، فمن غير المرجّح أن تزاول أعمالاً تجارية كبرى في سوريا بكل بساطة، تجازف من خلالها بانتهاك قانون قيصر. من هذا المنطلق، إنّ السيناريو الذي يتعلق برفع العقوبات من جانب الاتحاد الأوروبي فقط، بدون اتّخاذ الولايات المتحدة لخطوات موازية - أو على الأقل بدون إلغائها لأحكام قانون قيصر - لن يؤدي على الأرجح إلى منافع اقتصادية كبيرة بالنسبة إلى سوريا.

السيناريو 1: الاستمرار في رفع العقوبات عن المناطق السورية التي تسيطر عليها المعارضة: كما سبق وذكر في هذا البحث، تقسح الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي المجال أمام منح تراخيص واستثناءات معيّنة ذات صلة بالعقوبات، عندما يتعلق الأمر بالسلع، والخدمات، والمشاريع التي تعود بالفائدة على بعض جماعات المعارضة السورية المنحازة إلى الغرب. تشتتد الكثير من هذه التراخيص والاستثناءات الموافقة على المشاريع وفقاً لكل حالة على حدة (أي منح تراخيص محدّدة)، كما تُمنح عادةً للائتلاف الوطني السوري وليس إلى جماعات المعارضة السورية الأخرى. لكن نظراً إلى توسّع نطاق الأراضي التي تسيطر عليها الحكومة السورية منذ تشرين الأول/أكتوبر 2019، من الأرجح أن يؤثّر هذا السيناريو على جزء بسيط فقط من الأراضي السورية والسوريين. فضلاً عن ذلك، يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي توسيع نطاق الأذونات الممنوحة لإعادة الإعمار في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة وفقاً لطرق عمل مختلفة / بحسب مستوى التخفيف من العقوبات المعتمد. ومن جملة ذلك:

- **توسيع بيانات سياسة التراخيص الحالية لتغطي جماعات أخرى للمعارضة السورية:** تركّز البيانات الحالية لسياسة التراخيص في الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، بشكل عام، على الائتلاف الوطني السوري، مما يؤكّد على أنّ هذه البيانات قد صيغت في بداية الحرب الأهلية السورية. لكن يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي توسيع نطاق بيانات سياسة التراخيص، بهدف توفير تراخيص محددة لفئات مساعدة معيّنة ومشاريع تجارية تشمل مجموعة واسعة من

جماعات المعارضة السورية، كالجماعات الكردية أو الإدارة الذاتية في الجهة الشمالية الشرقية من البلاد التي لا تشكل اليوم جزءاً من الائتلاف الوطني السوري. لكن يبقى على أصحاب المشاريع الفردية الحصول على تراخيص محددة، وفقاً لكل حالة على حدة، قبل إمكانية المباشرة بالعمل.

• توفير التراخيص العامة لإعادة الإعمار والأنشطة التجارية في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة: في سيناريوهات رفع العقوبات الأكثر توسعاً، يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي توفير تراخيص عامة لمزاولة أنشطة إعادة الإعمار والأنشطة التجارية في مناطق محددة جغرافياً تخضع لسيطرة المعارضة. على سبيل المثال، يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي إصدار تراخيص عامة لمنح إذن عام بمزاولة هذه الأنشطة في مدن محددة كبرى تسيطر عليها المعارضة، فضلاً عن مناطق أخرى تخضع لسيطرة المعارضة. (كما يمكن أن يشمل ذلك أنشطة في منطقة الإدارة الذاتية أو المناطق الجغرافية الخاضعة للسيطرة الكردية).

• إصدار أذون الشراء و/أو الاستثمار في المشاريع النفطية التي تسيطر عليها المعارضة بشكل عام: كما تمت مناقشته أعلاه، تعتمد الولايات المتحدة سياسةً معلنةً تنصّ على مراجعة طلبات التراخيص المتعلقة بمشاريع النفط التي يمكن أن تعود بالفائدة على الائتلاف الوطني السوري. في هذا الإطار، يمكن توسيع ذلك ليشمل منح تراخيص عام وتغطية منطقة الإدارة الذاتية أو المناطق الجغرافية الخاضعة للسيطرة الكردية.

من وجهة نظر الشركات الغربية والمنظمات غير الحكومية الساعية إلى الامتثال لأحكام العقوبات، سيكون من الصعب رفع العقوبات التي تستهدف مناطق جغرافية معينة عن أجزاء محددة من سوريا دون غيرها، لا سيما وأنّ برامج الامتثال للعقوبات التي تطبقها الشركات والمنظمات غير الحكومية تُطبّق عادةً على مستوى الدولة ككل. لكن مع الوقت، قد تُنفذ المنظمات غير الحكومية والشركات الغربية أنشطةً متزايدةً في المناطق الخاضعة لسيطرة المعارضة، تبعاً لأحكام التراخيص العامة.

السيناريو 2: إعطاء الإذن بتنفيذ مشاريع محددة لإعادة الإعمار مقابل تنازلات سياساتية محددة: يمكن أن تعطي الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي الإذن (عبر التراخيص) للسماح للشركات/الكيانات الأميركية والأوروبية بالمشاركة في مشاريع محددة متفق عليها في سوريا، كإعادة إعمار مدارس معينة، وشبكات الطاقة، والمستشفيات، أو بنى تحتية مدنية أخرى، مقابل تنازلات سياساتية تقوم بها الحكومة السورية. ويمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي رفع هذه العقوبات من خلال إصدار تراخيص خاصة بمشاريع محددة، مع الحفاظ في الوقت عينه على التطبيق الكلي لإطار العقوبات العام.

السيناريو 3: إنشاء "قناة إنسانية" أو "قناة إعادة إعمار" مخصصة: يمكن أن يخصص الاتحاد الأوروبي "قناة إنسانية" أو "قناة إعادة إعمار" خاصة لإفصاح المجال أمام تدفق سلع محددة إلى سوريا و/أو توفير المساعدة في مجال إعادة الإعمار. في هذا الإطار، أثبتت التجارب السابقة المتعلقة بمحاولات إنشاء هذه القنوات الإنسانية أنها تتطلب أعداداً ضخمة للغاية من العمالة من جانب الحكومات التي ستحتاج بالتالي إلى التعامل بشكل مكثّف مع الشركات والمؤسسات المالية، لتشجيع مشاركتها حتى بعد إصدار كل التراخيص اللازمة. بشكلٍ عام، تحتاج القناة الإنسانية أو قناة إعادة الإعمار إلى ثلاثة أجزاء، هي:

• مصدر تمويل لشراء السلع الإنسانية و/أو تقديم المساعدة لإعادة الإعمار. مبدئياً، يمكن للحكومات الأوروبية توفير موارد حكومية لهذا الغرض، أو تمكين سوريا من بيع منتجات قائمة على السلع الأساسية، كالنفط بشكل خاص، لتوفير التمويل اللازم لهذه القناة.

• آلية لتأمين تدفق المال إلى داخل سوريا وخارجها: بما أنّ الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة قد فرضا عقوبات على مصرف سوريا المركزي ومعظم المصارف الكبرى في سوريا، فمن الضروري أن تحدد القناة آلية لنقل الأموال إلى داخل سوريا وخارجها بطريقة قانونية. يمكن أن يتم ذلك من خلال إصدار تراخيص محددة للمعاملات والصفقات ذات الصلة بالقناة، لتخليصها من خلال المصارف الخاضعة للعقوبات، أو من خلال إزالة مصارف معيّنة من قوائم العقوبات المحددة الهدف، أو عن طريق إنشاء مؤسسة جديدة داخل سوريا لإدارة هذه المعاملات. لكن حتى في حال إصدار التراخيص ذات الصلة، من الأرجح أن تتطلب المصارف الأوروبية الكبرى إثباتاً بالامتثال لكلّ من العقوبات الأوروبية والأميركية على السواء قبل تخليص المعاملات ذات الصلة بهذه القناة.

• إصدار التظمينات بأن السلع الإنسانية و/أو مساعدات إعادة الإعمار لن تعود بالفائدة على الكيانات المشمولة بالعقوبات، وكذلك الحال بالنسبة إلى رفع أنواع معيّنة من العقوبات المحددة الهدف أو التراخيص التي تمكّن القناة من التعامل مع كيانات سورية محددة خاضعة للعقوبات المحددة الهدف. لما كانت العقوبات الأوروبية والأميركية قد استهدفت جهات اقتصادية كبرى في سوريا، كالجهاز المشغلة للموانئ والشركات السياسية الكبرى، فمن الأرجح أن تحتاج القناة إلى تراخيص تسمح بالتعامل مع هذه الكيانات لإنجاز الأعمال ذات الصلة بالقناة حصراً، أو أن توفّر التظمينات والعناية الواجبة التي تؤكد أنّ الأعمال ذات الصلة بالقناة لن تشمل كيانات مشمولة بعقوبات معيّنة.

من الأرجح أن يحتاج الاتحاد الأوروبي إلى دعم أميركي صامت، على الأقل، لمثل هذه القناة، يشمل تقديم إعفاءات ذات صلة بالعقوبات الثانوية المشمولة في قانون قيصر، وضرورة طمأنة الولايات المتحدة للمؤسسات المالية إلى أنّ المشاركة في القناة لن تجرّ عليها عقوبات أميركية، فضلاً عن إمكانية منح بعض التراخيص ذات الصلة بالقناة أيضاً. ومع أنّ الاتحاد الأوروبي قد اتخذ خطوات لتطبيق آلية قادرة على الصمود في وجه العقوبات الأميركية في السياق الإيراني، تُعرف باسم آلية دعم التبادل التجاري (إينستكس)، ما زال من المنتظر أن تثبت هذه الآلية قدرتها على تخليص المعاملات الواسعة النطاق ذات الأهمية التجارية. في هذا الإطار، بهدف تقليل التهديدات المتأتية عن العقوبات الثانوية الأميركية، تدير آلية دعم التبادل التجاري حتى اليوم المعاملات التي تمثل للعقوبات الثانوية الأميركية فقط، متمتعاً عن النظر في المعاملات التي تنتهك هذه العقوبات، كتجارة النفط أو التعامل التجاري مع الشركات الإيرانية المشمولة بالعقوبات الأميركية المحددة الهدف.

السيناريو 4: شطب أسماء رجال الأعمال الأفراد والشركات الذين يتعاونون مع المجتمع الدولي من قائمة العقوبات: بموجب أنظمة العقوبات الأميركية والأوروبية، يمكن للأفراد والشركات الخاضعين لعقوبات محددة الهدف رفع عريضة لشطب أسمائهم من قوائم العقوبات، على أساس أنهم توقفوا، بشكل موثوق، عن مزاوله النشاط الذي تمت معاقتهم عليه. كما يمكن للولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي اتباع سياسة شطب أسماء المسؤولين الحكوميين ورجال الأعمال الذين يبدأون بالتعاون مع المجتمع الدولي حول الإصلاحات المتفق عليها في سوريا.

السيناريو 5: يرفع الاتحاد الأوروبي معظم العقوبات رداً على الإصلاحات السياسية أو التنازلات الأخرى التي تقدمها الحكومة السورية؛ أما الولايات المتحدة، فتوقف العمل بمعظم العقوبات الثانوية لكنها تحافظ على العقوبات الأساسية: يمكن للاتحاد الأوروبي أن يعرض رفع قسم كبير من العقوبات مقابل إصلاحات سياسية محددة. على سبيل المثال، قد يعرض الاتحاد الأوروبي تخفيف العقوبات بشكل عام في ما يتعلق بإعادة إعمار قطاع النفط في سوريا، ومبيعات النفط السورية، و/أو رفع العقوبات

المحددة الهدف على الموائى السورية، مقابل إجراء مجموعة كبيرة من الإصلاحات السياسية أو تقديم الحكومة السورية لتنازلات أخرى. كما يمكن للولايات المتحدة المحافظة على معظم العقوبات الأساسية من دون أن تسمح للشركات الأميركية العمل في سوريا بشكل عام. لكن في الوقت عينه، بإمكانها أن تمنح إعفاءات بموجب قانون قيصر، فتعلن أنها لن تعاقب الشركات غير الأميركية التي تدخل في علاقات تجارية في سوريا. بناءً على الأمثلة السابقة المتعلقة برفع العقوبات، على غرار إيران في إطار خطة العمل الشاملة المشتركة، من الأرجح أن يمكن هذا السيناريو سوريا من تصدير سلع أساسية مدرة للإيرادات النقدية، كالنفط مثلاً، واستئناف شراء الآليات والمركبات والمعدات الأوروبية الأخرى. لكن من غير المرجح أن تقدم المصارف الأوروبية الكبرى على تخليص المعاملات المالية ذات الصلة بسوريا، على الأقل في المراحل الأولى، مما سيزيد من التكاليف التجارية ذات الصلة. كذلك، من غير المرجح أن تجري الشركات الأوروبية الكبرى استثمارات كبيرة في سوريا، على الأقل خلال المراحل الأولى من تخفيف هذا النوع من العقوبات، نظراً إلى ما ينطوي عليه هذا الأمر من مخاطر قانونية ذات صلة بالعقوبات، والتكاليف المترتبة عن الامتثال للعقوبات، والقلق مما إذا كانت الولايات المتحدة ستعيد فرض عقوبات ثانوية على سوريا.

السيناريو 6. رفع جزئي للعقوبات الأوروبية والأميركية مقابل تنازلات سياسية ملحوظة من قبل الحكومة السورية: في هذا السيناريو، ترفع الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي فئات ملحوظة من العقوبات عن سوريا مقابل إجراء إصلاحات سياسية كبيرة أو تقديم تنازلات أخرى. يشبه هذا السيناريو السيناريو الوارد أعلاه، لكنه يتضمن أيضاً رفعاً محدوداً للعقوبات الأساسية الأميركية. وعلى غرار السيناريو السابق، يشمل هذا السيناريو رفعاً للعقوبات التي تصبّ ضمن فئة الحظر، ورفع العقوبات المحددة الهدف عن الشركات والكيانات اللازمة لتسهيل التجارة وتدفقات الاستثمار. سيعطي هذا السيناريو، على الأرجح، الشركات الغربية ثقة أكبر عند التفكير في الاستثمار أو العمل في سوريا بالمقارنة مع السيناريو أعلاه.

السيناريو 7. تعليق شامل للعقوبات ومن ثم رفع كافة العقوبات تقريباً مقابل اتفاق شامل بين الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي من جهة وسوريا من جهة أخرى: في هذا السيناريو، توافق الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي على رفع كافة العقوبات عن سوريا تقريباً رداً على توقيع اتفاق شامل يبّدد مجموعة متنوعة من الشواغل الأميركية والأوروبية المتعلقة بسوريا. وبهدف تعزيز مستوى الامتثال والتطبيق، يتم أولاً في مثل هذه الاتفاقات تعليق العقوبات لفترة محددة من الوقت، بعد قيام الحكومة السورية بخطوات أولية، ثم يوضع حد لها في نهاية الأمر بعد خطوات إضافية تقوم بها الحكومة السورية.

7. أمثلة سابقة عن رفع العقوبات

شاركت الولايات المتحدة و/أو الاتحاد الأوروبي في عدد من برامج رفع العقوبات على مدى السنوات الخمس عشرة الماضية، منها رفع العقوبات جزئياً أو كلياً عن إيران، والسودان، وليبيا، وكوبا، وميانمار وغيرها. في هذا الإطار، يقم الملحق 3 دراسات حالة قصيرة لثلاث من هذه الحالات. بشكل عام، يمكن استخلاص خمسة دروس على الأقل عند مراجعة الحالات الأخيرة لرفع العقوبات:

أولاً، من الأرجح أن يستغرق رفع العقوبات وقتاً. في الحالات الماضية التي رفعت فيها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي العقوبات، لم يتم تخفيف العقوبات بشكل عام إلا بعد عدة سنوات من المفاوضات الدبلوماسية والخطوات الهادفة إلى بناء الثقة.

ثانياً، حتى في سيناريوهات "الإعفاءات الكبيرة مقابل التنازلات الكبيرة"، يجب أن تتوقع الأطراف أن يتم تخفيف العقوبات تدريجياً: فقد انطوت حالات الاتفاق النووي مع إيران، وتخفيف العقوبات على ليبيا، ورفع العقوبات عن ميانمار والسودان، كلها، على عملية من خطوتين أو عدة خطوات. فضلاً عن ذلك، حتى بعد رفع معظم العقوبات، قد يبقى بعض الأفراد والكيانات المحددين، كضباط الجيش الذين تورطوا في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، معرضين لعقوبات محددة الهدف.

ثالثاً، من الأرجح أن يتطلب رفع العقوبات توفير مصالح سياسية وجهوداً دبلوماسية رفيعة المستوى من الولايات المتحدة. فلا يخفى على أحد أنّ حالات إيران، والسودان، وميانمار نجحت لأنّ رئيساً جديداً كان يسعى إلى إصلاح السياسات المعتمدة تجاه بلد مستهدف، زد على أنّ حالة ليبيا تطلبت توفير الرئيس جورج و. بوش لتوجيهات رفيعة المستوى. أما في ظل غياب المصالح والتوجيهات الرفيعة المستوى، فمن الأرجح أن تؤدي حالة الجمود الأميركي إلى عرقلة أي مفاوضات دبلوماسية جدية يمكن أن تدفع بسوريا إلى تغيير سياساتها، وبالولايات المتحدة وأوروبا إلى تخفيف العقوبات.

رابعاً، سيتوجب على سوريا تقديم تنازلات ملحوظة في عدة قضايا ذات صلة بالسياسات للاستفادة من تخفيف العقوبات الأميركية. لكن يبقى تخفيف العقوبات ممكناً حتى في ظل بقاء الحكومة السورية الحالية في السلطة. على سبيل المثال، في حالتي السودان وليبيا، طالبت الجهات الفارضة للعقوبات تقديم تنازلات في ما يتعلق بعدة قضايا سياسية، منها برامج أسلحة الدمار الشامل ودعم الإرهاب، وقد خففت العقوبات في نهاية المطاف من دون أي تغيير في حكومة أي من البلدين. فضلاً عن ذلك، تضمنت خطة العمل الشاملة المشتركة التزامات إيرانية أساسية بتعديل إيران لالتزاماتها النووية، بما في ذلك عل صعيد السماح بدخول المفتشين الدوليين.

خامساً، يتمتع الرئيس الأميركي على الأرجح بقدر كبير من حرية التصرف، تخوّله تقرير ما هي المصالح والتنازلات السياسية التي يريد الحصول عليها مقابل رفع العقوبات. في مختلف حالات تخفيف العقوبات الأميركية، فُرضت العقوبات عادةً لمجموعة متنوعة من الأسباب السياسية المعلنة. مع ذلك، تمكّن الرؤساء الأميركيون بصورة عامة من تخفيف العقوبات بشكل ملحوظ، بالرغم من أنّ التنازلات التي قدّمها الطرف المستهدف لم تساهم - رغم كونها أساسية - في معالجة كلّ من الأسباب السياسية المعلنة المذكورة في العقوبات.

الملحق 1: المصطلحات التقنية المتداولة للعقوبات

يتضمن هذا البحث عدة مصطلحات تقنية ذات صلة بالعقوبات، منها "العقوبات الأساسية"، "العقوبات الثانوية"، "العقوبات المحددة الهدف"، "عقوبات الحجز"، "العقوبات ذات الصلة بالحظر"، و"التراخيص". لأغراض كتابة هذا المؤلف، تم تعريف هذه المصطلحات في ما يلي:

- **العقوبات الأساسية:** "العقوبات الأساسية" هي قيود مقترنة بالعقوبات تفرضها حكومة ما على مواطنيها وشركاتها، وأوجه استخدام هذه الشركات ومنتجاتها. على سبيل المثال، تُعتبر العقوبة الأميركية التي تحظر على الشركات الأميركية الاستثمار في سوريا، أو شراء السلع السورية، عقوبة أساسية. كذلك، تُعتبر العقوبة الأميركية التي تجمّد أصول شركة سورية معينة في الولايات المتحدة، أو تحظر على الشركات الأميركية التعامل مع تلك الشركة بالذات، عقوبة أساسية. أخيراً، يشكل حظر استخدام النظام المالي الأميركي لتخليص المدفوعات عقوبة أساسية، بما أن العقوبة تشمل أوجه استخدام النظام المالي الأميركي، حتى وإن كانت الجهة التي باشرت بهذه المعاملات هي مصارف أوروبية أو غير أميركية أخرى.
- **العقوبات الثانوية:** "العقوبات الثانوية" هي قيود مقترنة بالعقوبات تفرضها حكومة ما لتضغط على مواطني وشركات البلدان الثالثة من أجل وقف التعامل مع أحد البلدان الخاضعة للعقوبات. على سبيل المثال، تُعتبر العقوبة الأميركية التي تجرم شركة أوروبية بسبب شرائها نفطاً سورياً "عقوبة ثانوية". كذلك، تشكل العقوبة الأميركية ضدّ مصرف أوروبي أرسل أموالاً إلى سوريا من دون استخدام النظام المالي الأميركي عقوبة ثانوية.
- **العقوبات المحددة الهدف أو عقوبات الحجز:** تنطبق "العقوبات المحددة الهدف" على العقوبات التي تعين حكومة ما بموجها أفراداً محددين، أو مجموعة من الأشخاص، أو حكومات/وكالات حكومية لتلقي العقوبات. تجمّد هذه العقوبات عادةً أصول الجهة المستهدفة (أي أصولها ضمن الدولة التي فرضت العقوبات)، كما تُحظر الشركات والأفراد التابعين للدولة الفارضة للعقوبات من التعامل مع الدولة المستهدفة. ولما كانت هذه العقوبات تطوي إجمالاً على تجميد للأصول، فيُشار إليها في الولايات المتحدة غالباً "بعقوبات الحجز". فضلاً عن ذلك، تمنع العقوبات المحددة الهدف المفروضة على الأفراد (مقابل تلك المفروضة على الشركات) الأشخاص المستهدفين من السفر إلى الدولة التي تفرض العقوبات.
- **العقوبات ذات الصلة بالحظر:** تقيّد هذه العقوبات التجارة بالمنتجات أو الخدمات مع الجهة المستهدفة، مثلاً من خلال الصادرات والواردات. يمكن أن تكون هذه العقوبات إما شاملة، مثلاً من خلال فرض حظر على كل أو معظم أشكال التجارة مع البلد المستهدف، أو مقتصرة على أنواع معينة من المنتجات أو الخدمات، كالقيود على واردات النفط.
- **التراخيص:** "التراخيص" هي استثناءات ذات صلة بالعقوبات تسمح باستمرار أنواع محددة من الأعمال التجارية. تنطبق "التراخيص العامة" على التراخيص المنشورة علناً التي تتيح لأي فرد مؤهل أو شركة مؤهلة الاستفادة منها. مثلاً، يتيح الترخيص العام الذي تصدره الولايات المتحدة اليوم لأي فرد أو شركة أميركية بيع أنواع محددة من الأغذية والأدوية إلى سوريا، دونما الحاجة إلى طلب إذن محدد من الحكومة الأميركية ببيع الأغذية إلى سوريا. أما "التراخيص الخاصة"، فتطبق على التراخيص التي تتيح لفرد معين أو شركة محددة فقط مزاوله عمل تجاري محدد. وبشكل عام، يكون على الشركات الراغبة في مزاوله هذا العمل التجاري أن تقدّم طلباً بذلك كلاً على حدة. مثلاً، يمكن لشركة تكنولوجيا أميركية أن تطلب ترخيصاً محدداً يتيح لها بيع منتجات محددة إلى سوريا، حتى إذا كان لا يحق للشركات التكنولوجية الأميركية الأخرى بيع هذه المنتجات بطريقة قانونية إلى سوريا.

الملحق 2: معايير رفع العقوبات الأميركية

العقوبات الأساسية: بشكل عام، تتمتع السلطة التنفيذية الأميركية بدرجة كبيرة من المرونة تحوّلها تعديل العديد من العقوبات الأساسية على سوريا، أو تعليقها، أو إنهاء العمل بها، بما في ذلك العقوبات الاقتصادية الصارمة التي فرضت على سوريا منذ اندلاع الحرب الأهلية عام 2011. لكن هناك بعض العقوبات الأساسية على سوريا التي لا تتمتع السلطة التنفيذية الأميركية بهذا القدر من المرونة لتعديلها، أو تعليقها، أو إنهاؤها، إلا إذا كان بمقدور الرئيس الإثبات بأنّ سوريا قد استوفت معايير محددة، أو إذا كان مستعداً للاستعانة بالإعفاءات المنصوص عليها في القانون المعني، بذريعة صون مصالح الأمن القومي. بشكل عام، تتمثل القيود على رفع مختلف فئات العقوبات بما يلي:

- **حظر المساعدات الحكومية الرسمية إلى سوريا:** بشكل عام، لا يمكن للرئيس توفير مساعدات حكومية أميركية رسمية إلى الحكومة السورية أو تأييد إقراض المؤسسات المالية الدولية الأموال لسوريا قبل أن تشطب الولايات المتحدة اسم سوريا عن قائمة الدول الراحية للإرهاب. فضلاً عن ذلك، بموجب قانون محاسبة سوريا، لا يمكن للرئيس تزويد الحكومة السورية بمساعدة خارجية إلى أن يكون الرئيس قد أثبت أنّ سوريا قد أوقفت كل دعمها للجماعات الإرهابية، وأنها تحترم السيادة اللبنانية، وتفي بمعايير أخرى أيضاً. (يتضمّن القانون أيضاً أحكاماً متعلقة بالاستثناءات لضرورة الأمن القومي، وبموجبها يمكن للرئيس استئناف إرسال المساعدة الخارجية إلى سوريا من دون تقديم الإثباتات المطلوبة، في حال اعتبر أنّ هذا الأمر يصبّ في مصلحة الأمن القومي للولايات المتحدة).
- **حظر توريد الأسلحة:** بشكل عام، لا يمكن للرئيس رفع حظر توريد الأسلحة إلى أن تشطب الولايات المتحدة اسم سوريا عن قائمة الدول الراحية للإرهاب وتصدر إعفاءً بموجب قانون محاسبة سوريا. بموجب هذا القانون، يجوز للرئيس إصدار إعفاء إذا اعتبر أنّ هذا الأمر يصبّ في مصلحة الأمن القومي للولايات المتحدة، ورفع تقريراً بهذا الشأن إلى اللجان التشريعية المختصة.
- **حظر تصدير معظم السلع الأميركية المنشأ إلى سوريا:** بشكل عام، لا يمكن للرئيس رفع حظر تصدير معظم السلع الأميركية المنشأ إلى سوريا إلى أن يثبت، بموجب قانون محاسبة سوريا، أنّ سوريا قد أوقفت دعمها للإرهاب، وفقاً للتعريف الوارد في القانون، وأنها تحترم السيادة اللبنانية، وتفي بمعايير أخرى أيضاً. لكن يجوز للرئيس الأميركي أيضاً إصدار إعفاء إذا اعتبر أنّ هذا الأمر يصبّ في مصلحة الأمن القومي للولايات المتحدة، ورفع تقريراً بهذا الشأن إلى اللجان التشريعية المختصة.
- **حظر تصدير الخدمات الأميركية إلى سوريا:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تحوّل تعليق الحظر على توفير الخدمات الأميركية إلى سوريا أو إنهاء العمل به.
- **القيود المالية والاستثمارية:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تحوّل تعليق الحظر على توفير الخدمات المالية إلى سوريا أو إنهاء العمل به، فضلاً عن حظر إجراء استثمارات جديدة في سوريا (أما تسمية الدولة الراحية للإرهاب، فتتطلب فرض قيود مالية محدودة معينة على الحكومة السورية).
- **حظر استيراد النفط السوري والإتجار/التعامل مع النفط السوري:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تحوّل تعليق أو إنهاء الحظر على استيراد النفط السوري، وكذلك على الإتجار به أو التعامل معه في حالات أخرى.

• **العقوبات على الحكومة السورية والوزارات/الوكالات التابعة للحكومة السورية:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تخوّله تعليق أو إنهاء معظم العقوبات المفروضة على الحكومة السورية، والوزارات والوكالات التابعة بها، والشركات المملوكة من قبل الدولة السورية، بما في ذلك أبرز القوى الفاعلة الاقتصادية، كمصرف سوريا المركزي، والشركات النفطية ومشغلي الموانئ التابعين للدولة. لكن بهدف شطب بعض الوزارات والوكالات التي تمّت معاقبتها على تورّطها في أعمال إرهاب و/أو نشر أسلحة الدمار الشامل، على الرئيس أن يقدّم إثباتات متنوّعة تبيّن كيف الحكومة السورية عن التورط في أعمال إرهاب و/أو نشر أسلحة الدمار الشامل.

• **العقوبات المحددة الهدف:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تخوّله تعليق أو إنهاء معظم العقوبات المحددة الهدف على رجال الأعمال السوريين المشمولين بالعقوبات، وشركات الأعمال الخاصة والمملوكة من الدولة، وقادة سياسيين آخرين في سوريا. لكن بالنسبة إلى الأفراد المعاقبين بسبب تورّطهم في أعمال إرهابية في سوريا و/أو أسلحة كيميائية، على الولايات المتحدة أن تتأكد بشكل عام أنّ سوريا قد توقّفت عن دعمها للإرهاب و/أو الأسلحة الكيميائية قبل أن تنهي العمل بالعقوبات المحددة الهدف، أو أن تثبت أنّ الجهة المستهدفة بهذه العقوبات قد توقّفت عن دعمها للإرهاب و/أو برنامج الأسلحة الكيميائية في سوريا.

بالإضافة إلى السلطة القانونية الواسعة التي تخوّل الرئيس إنهاء فئات من العقوبات المحددة الهدف، يتمتع المستهدفون من العقوبات الفردية، بشكل عام، بالقدرة على رفع عريضة، على أساس فردي، لإلغاء العقوبات إذا ما تمّت ملاحظة تغيير في سلوكهم الفردي. على سبيل المثال، إذا تمّت معاقبة شخص ما بسبب دعمه الحكومة السورية بشكل عام، وإذا كان هذا الشخص قد انشقّ عن الحكومة، يصبح مؤهلاً لرفع عريضة يطلب فيها إنهاء العمل بالعقوبات التي تستهدفه.

• **حظر السفر:** يتمتع الرئيس بسلطة قانونية واسعة تخوّله تعليق أو إنهاء حظر السفر الذي فرضه الرئيس ترامب على المواطنين القادمين من سوريا (ودول أخرى) إلى الولايات المتحدة. بالنسبة إلى الأشخاص الخاضعين للعقوبات المحددة الهدف، وفي حال عدم تطبيق حظر السفر العام، يصبحون مؤهلين للسفر إلى الولايات المتحدة من جديد إذا تمّ شطب أسمائهم من القوائم الأميركية للعقوبات المحددة الهدف.

قانون قيصر/العقوبات الثانوية: تتمتع السلطة التنفيذية الأميركية بدرجة من المرونة في ما يتعلق بتفسير بعض جوانب العقوبات الثانوية المنصوص عليها في قانون قيصر، وبالتحديد تلك التي تمكّن السلطة التنفيذية من تخفيف العواقب غير المقصودة، وبالتالي إتاحة أنشطة معينة تصبّ، بحسب الولايات المتحدة، في مصلحتها الوطنية. على سبيل المثال، تستطيع السلطة التنفيذية، على الأرجح، الاعتبار أنّ أنواعاً معينة من مشاريع إعادة الإعمار الإنسانية والمدنية، كإعادة إعمار المدارس، والمستشفيات، والمباني التاريخية، لا تشكل تعاملاً "كبيراً" مع الحكومة السورية، حتى وإن كانت المباني ملكاً للحكومة، أو إذا كانت مشاريع إعادة الإعمار تنطوي على مشاركة الحكومة السورية. ومع أنّ هذه المرونة التفسيرية لا تمثل "رفعاً" رسمياً لعقوبات قانون قيصر، يمكن الاستفادة منها للسماح بأنواع معينة من المشاريع المحدودة دونما حاجة إلى الاستعانة بأحكام الإعفاءات التي ينطوي عليها قانون قيصر.

يجيز قانون قيصر للرئيس إعفاء غير الأميركيين والشركات غير الأميركية من العقوبات المنصوص عليها في القانون لمدة تصل إلى 180 يوماً (قابلة للتجديد) إذا اعتبر أنّ هذه الخطوة تصبّ في مصلحة الأمن القومي. في هذا الإطار، لجأت إدارة أوباما

إلى الاستفادة من سلطات مشابهة للتعامل مع العقوبات الأميركية المفروضة على إيران، بغية تطبيق الاتفاق النووي المعروف بخطة العمل الشاملة المشتركة.

فضلاً عن ذلك، يجيز قانون قيصر للرئيس تعليق العقوبات بشكل أوسع لفترة تصل إلى 180 يوماً (قابلة للتجديد) بعد الإثبات أنّ الحكومة السورية قد (أ) توقّفت عن قصف السكّان المدنيين في سوريا، (ب) تسمح بوصول المساعدات الإنسانية، (ج) تطلق سراح السجناء السياسيين وتتيح الوصول الدولي إلى السجن، (د) توقّفت عن استهداف المواقع المدنية في هجماتها، (هـ) تتّخذ خطوات لتفكيك برنامجها المتعلق بالأسلحة الكيميائية، (و) تسمح للاجئين السوريين بالعودة إلى سوريا، (ز) تتّخذ خطوات لضمان المساءلة على انتهاكات حقوق الإنسان وجرائم الحرب الموثّقة، بما فيها تلك التي ارتكبتها الحكومة السورية.

أخيراً، لا يعود قانون قيصر ساري المفعول في كانون الأول/ديسمبر 2024، أي بعد خمس سنوات على إقراره، إلا في حال تمّ تجديده بموجب قانون جديد يقرّه الكونغرس.

الملحق 3: دراسات حالة عن رفع العقوبات

إيران/خطة العمل الشاملة المشتركة: يمثل الاتفاق النووي مع إيران (خطة العمل الشاملة المشتركة) الذي دخل حيز التنفيذ في 2016 سيناريو عن رفع جزئي للعقوبات مقابل تنازلات جزئية: فقد قَدّمت إيران تنازلات ملحوظة في إطار برنامجها النووي، لكنها لم تقدّم تنازلات تتعلق بدعمها للمنظمات المصنّفة إرهابية بحسب الولايات المتحدة، كحزب الله مثلاً، أو غيرها من الأنشطة المزعزعة للاستقرار في الشرق الأوسط. في المقابل، رفعت الولايات المتحدة العقوبات الثانوية الأميركية، كما رفع الاتحاد الأوروبي معظم عقوباته على إيران؛ أما معظم العقوبات الأساسية الأميركية، فقد بقيت كما هي، محظرةً معظم أنواع التعامل التجاري الأميركي مع إيران. وبالمقارنة مع ذلك، حافظ الاتحاد الأوروبي على عدد صغير نسبياً من العقوبات المحددة الهدف. أما الأمم المتحدة، فقد رفعت معظم عقوباتها عن إيران (كذلك، رفعت بلدان كثيرة أخرى، مثل أستراليا وكندا، العقوبات التي كانت قد فرضتها على إيران). جديرٌ بالذكر أنّ خطة العمل الشاملة المشتركة أبصرت النور بعد اتفاق مؤقت أصغر نطاقاً، هو خطة العمل المشتركة التي تمّ الإعلان عنها في 2013، عُرض بموجبه على إيران تخفيف العقوبات بشكل محدود جداً مقابل عدد محدود من الالتزامات في المجال النووي.

ضمن إطار خطة العمل الشاملة المشتركة، أنهت الولايات المتحدة العمل بفئات أساسية من العقوبات الثانوية التي كانت تحظر على الشركات غير الأميركية مزاوله الأعمال التجارية مع قطاعات اقتصادية إيرانية أساسية، كالمعاملات المتعلقة بالنفط، والمعاملات مع قطاعات الشحن، وبناء السفن، والموانئ في إيران، فضلاً عن العقوبات التي تحظر تصنيع السيارات في إيران. بالإضافة إلى ذلك، أنهت الولايات المتحدة العمل بالعقوبات الثانوية التي شملت المعاملات المالية مع مصرف إيران المركزي وغيره من المصارف الإيرانية الكبرى، كما شطبت اسم أكثر من 400 شخص وشركة وكيان من قوائم العقوبات الأميركية المحددة الهدف. لكنّ العقوبات الأميركية بقيت تحظرّ قسماً كبيراً من الأعمال التجارية بين الولايات المتحدة وإيران: فقد استمرت الولايات المتحدة بحظر معظم الصادرات الأميركية إلى إيران، في ما خلا المواد الغذائية والأدوية، بالرغم من أنها اعتمدت سياسة السماح ببيع الطائرات المدنية إلى إيران، وفقاً لكل حالة على حدة. (عملياً، لم يتم بيع أي طائرة أميركية إلى إيران قبل أن يسحب الرئيس ترامب مشاركة الولايات المتحدة في الاتفاق النووي، رغم أنّ بعض الشركات الأوروبية باعت عدداً بسيطاً من الطائرات التي تضمّنت الكثير من قطع الغيار الأميركية المنشأ إلى إيران). فضلاً عن ذلك، أجازت الولايات المتحدة استيراد السجاد والغسّاق الإيراني إليها كبادرة حسن نية، لكنها بقيت تمنع استيراد المنتجات الإيرانية الأخرى، كالنفط والمعادن.

ضمن إطار خطة العمل الشاملة المشتركة، أنهى الاتحاد الأوروبي العمل بالأغلبية العظمى من عقوباته على إيران، محافظاً على حظر الأسلحة فقط، فضلاً عن مجموعة من العقوبات المحددة الهدف ضد أفراد إيرانيين وكيانات إيرانية محددة شاركوا في أعمال إرهابية وأنشطة غير مشروعة أخرى. وبشكل عام، لم تتضمّن العقوبات المحددة الهدف المتبقية شركات كبرى أو وزارات حكومية ذات أهمية اقتصادية.

رغم مجادلة إيران، طيلة فترة تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة (2016-2018)، أنّ الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي لم يبرّزا بوعودهما بتخفيف العقوبات، فقد أظهرت الإحصاءات الاقتصادية والتجارية أنّ الاتفاق قدّم فعلاً منافع اقتصادية ملحوظة إلى إيران. على سبيل المثال، قدر البنك الدولي أنّ إجمالي الناتج المحلي الإيراني نما بأكثر من 13% عام 2016، أي خلال السنة الأولى من تطبيق الخطة، وبأكثر من 4% عام 2017، قبل أن يتقلص عامي 2018 و2019 مع انسحاب الولايات المتحدة من الاتفاق النووي. أما التجارة في السلع والخدمات بين الاتحاد الأوروبي وإيران، فقد نمت بشكل حاد عام 2016

بالمقارنة مع عام 2015.⁵ ووفقاً للصحافة الإيرانية، ازدادت صادرات النفط الإيرانية بحوالي 80% عام 2016 بالمقارنة مع 2015.⁶ مع ذلك، استمرت المصارف الأوروبية الكبرى، بشكل عام، بمقاطعة التعامل مع إيران خلال فترة تطبيق خطة العمل الشاملة المشتركة، مما زاد من التكاليف الملقاة على عاتق المصدرين والموردين وحدّ من تدفقات الاستثمار إلى إيران.

السودان: بدأ العمل بالعقوبات الأميركية على السودان في الثمانينيات مع تطبيق سلسلة من القيود على المساعدات الخارجية والعسكرية الأميركية المقدمّة إلى حكومة السودان (باستثناء المساعدات الإنسانية) بسبب الحرب الأهلية التي اندلعت في الثمانينيات. عام 1990، علّقت الوكالة الأميركية للتنمية الدولية المساعدات غير الإنسانية للسودان رداً على الانقلاب الذي قام به عمر البشير عام 1989 على الحكومة المدنية التي كان يترأسها رئيس الوزراء المهدي. عام 1993، صنّفت الولايات المتحدة السودان كدولة راعية للإرهاب، وفي 1997، فرض الرئيس كلينتون عقوبات شاملة على السودان، مقاطعاً الحكومة السودانية، وفارصاً حظراً على معظم المعاملات التجارية والمالية مع البلاد، متحججاً برعاية السودان للإرهاب وانتهكاتها في مجال حقوق الإنسان. عند الإعلان عن العقوبات، استشهدت وزيرة الخارجية آنذاك، مادلين أولبرايت، "باستمرار السودان في رعاية الإرهاب الدولي، وجهوده المبذولة لزعزعة استقرار البلدان المجاورة، فضلاً عن سجله الأسود في مجال حقوق الإنسان - بما في ذلك الاضطهاد الديني".⁷ في التسعينيات والعقد الأول من الألفية الجديدة، فرضت الحكومة الأميركية أيضاً عقوبات محددة الهدف على مجموعة متنوعة من المسؤولين في الحكومة السودانية، والوزارات، والشركات السودانية بسبب شواغل متعلقة بحقوق الإنسان، والإرهاب، وغير ذلك.

عام 2009، أعلن الرئيس أوباما عن سياسة أميركية جديدة تجاه السودان، عرض بموجبها رفع العقوبات مقابل ثلاث أولويات: تطبيق اتفاق السلام لعام 2005 الذي مهدّ الطريق أمام إجراء استفتاء حول الاستقلال في جنوب السودان، والتعاون حول مكافحة الإرهاب، وإنهاء النزاع القائم في دارفور. وقد اشترطت هذه السياسة المعلن عنها تحقيق التقدم في المجالات الثلاثة كلها قبل تطبيع العلاقات بين الطرفين.

على مدى السنوات التالية، حقق السودان تقدماً في مجالين من المجالات الثلاثة المذكورة: فقد نال جنوب السودان استقلاله عام 2011، كما زاد السودان تعاونه مع الولايات المتحدة حول المسائل ذات الصلة بمكافحة الإرهاب. بناءً عليه، بعد عدة سنوات من المفاوضات مع الحكومة الأميركية، أعلن الرئيس أوباما في كانون الثاني/يناير 2017 أنّ الولايات المتحدة ستعلّق معظم العقوبات الأميركية على السودان لفترة ستة أشهر، معللاً السبب بتراجع النزاع الأهلي وتحسّن مستوى التعاون في مجال مكافحة الإرهاب. في تشرين الأول/أكتوبر 2017، أعلنت إدارة ترامب أنها ستنتهي العمل بأكثرية العقوبات. بدءاً من كانون الثاني/يناير 2020، كان السودان ما زال مدرجاً على قائمة الدول الراقية للإرهاب، بالرغم من أنّ الحكومة الأميركية قد صرّحت أنها تتفاوض مع السودان سعياً إلى رفع تسمية "دولة راعية للإرهاب" عنه.

من الصعب تقييم الآثار الاقتصادية التي خلّفها رفع العقوبات الأميركية عن السودان، نظراً إلى أنّ الولايات المتحدة لم ترفع العقوبات إلا مؤخراً نسبياً، وأنّ السودان شهد اضطرابات سياسية ملحوظة خلال السنة الماضية. ومع أنّ تسمية "دولة راعية للإرهاب" لا تقيد معظم أشكال التجارة والاستثمار بين الولايات المتحدة والسودان، فقد اعتبر السودان أنّ استمرار هذه التسمية

⁵ <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/iran/>.

⁶ <https://en.isna.ir/news/96041708948/Iran-s-oil-exports-increase-by-77-percent-in-2016>.

⁷ <https://1997-2001.state.gov/statements/971104.html>.

يزيد خطر نفور الشركات منه، زد على أن معارضة الولايات المتحدة لدعم المؤسسات المالية الدولية للسودان يعقد، بشكل كبير، الجهود السودانية المبذولة من أجل معالجة/إعادة هيكلة ديون الدولة الخارجية.

ليبيا: فرضت الولايات المتحدة عقوبات شاملة على ليبيا عام 1986 رداً على الإرهاب الليبي وسعي ليبيا إلى اقتناء أسلحة كيميائية ونووية. شملت العقوبات حظراً على المعاملات التجارية والمالية بين الولايات المتحدة وليبيا، وحجز أصول الحكومة الليبية في الولايات المتحدة. بعد تفجيرات لوكربي عام 1988 وتورط ليبيا في انفجار قنبلة على متن طائرة يو. تي. أي. الرحلة 772 المتوجهة إلى باريس عام 1989، فرض مجلس الأمن في الأمم المتحدة عقوبات معيّنة على ليبيا عام 1992، بما فيها حظر توريد الأسلحة. وقد تمّ تشديد هذه العقوبات الأممية عام 1993، بذريعة دعم ليبيا للإرهاب وعدم امتثالها لقرارات مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لعام 1992. عام 1996، أقرّ الكونغرس الأميركي قانون العقوبات على إيران وليبيا الذي طلب من الرئيس الأميركي معاقبة الشركات غير الأميركية التي تجري استثمارات معيّنة في قطاع الطاقة الإيراني والليبي، إلى جانب أمور أخرى، مما شكل أول مثال بارز عن العقوبات الثانوية الأميركية.

عام 1999، بدأت ليبيا تجري تبدلات استراتيجية في علاقاتها الدولية، فسّلت اثنين من المشتبه بهم في تفجيرات لوكربي لمحاكمتها في هولندا. كما يبدو أن ليبيا عرضت إجراء مناقشات سرية مع الولايات المتحدة لإنهاء برنامج الأسلحة الكيميائية الليبي. فعّلت الأمم المتحدة عقوباتها على ليبيا كردّ على تسليم المشتبه بهما في قضية لوكربي.

ومع أن ليبيا استأنفت، سراً، برنامجها الخاص بالأسلحة النووية في بداية العقد الأول من الألفية الجديدة، فقد دخلت في الوقت نفسه في مفاوضات لإنهاء برامجها الكيميائية والنووية، كما بدأت بتفكيك هذه البرامج عام 2004. بالإضافة إلى ذلك، بدأت تفاوض للوصول إلى تسوية مالية مع ضحايا تفجيرات لوكربي. وفي نيسان/أبريل 2004، علّقت الولايات المتحدة تطبيق قانون العقوبات على إيران وليبيا في حالة ليبيا، كما رفعت عقوبات معيّنة أخرى. وفي أيلول/سبتمبر 2004، أنهت الولايات المتحدة العمل بمعظم العقوبات المتبقية، بما فيها تلك التي كانت قد فرضتها عام 1986. مع ذلك، بقي اسم ليبيا مدرجاً على قائمة الدول الراجعة للإرهاب حتى 2006، عندما استأنفت الولايات المتحدة علاقاتها الدبلوماسية كاملةً مع ليبيا. وفي 2008، دفعت ليبيا مبلغ 1.5 مليار دولار إلى ضحايا تفجيرات لوكربي.

###