

## قانون قیصر اجرایی می‌شود (بخش ۱): تشدید انزوای رژیم اسد

به قلم دنا استرول (/fa/experts/dna-astrowl/), کاترین باوئر (/fa/experts/katryn-bawyr-0/)

۱۱ ژوئن ۲۰۲۰

همچنین دست‌یافتنی به

/ (English (/policy-analysis/caesar-act-comes-force-part-1-increasing-assad-regimes-isolation  
العربية (/ar/policy-analysis/qanwn-qysr-ydkhl-hyz-altfydh-aljz-alawl-zyadt-zl-nzam-alsad/))

درباره نویسنده



دنا استرول (/fa/experts/dna-astrowl/)

دنا استرول هموند ارشد در انستیتو واشنگتن و عضو برنامه بث و دیوید گبولد برای سیاست عربی است. او به عنوان عضو ارشد کمیته روابط خارجی سنا در حوزه خاورمیانه شمال آفریقا و ترکیه کار کرده است.



کاترین باوئر (/fa/experts/katryn-bawyr-0/)

کاترین باوئر هموند پژوهشی برنامه خانواده بلومستاین-کاتز در انستیتو واشنگتن و از مقام‌های سابق وزارت خزانه داری ایالات متحده است.



تحلیل کوتاه

### تحریم‌های جدید سوریه نشانه حمایت دوحزبی از ادامه انزوای دیپلماتیک و فشار اقتصادی است اما تاثیرگذاری آن‌ها نهایتاً به این بستگی دارد که چقدر قوه مجریه مایل است به موضوع اولویت بدهد.

تحریم‌های جدید سوریه نشانه حمایت دوحزبی از ادامه انزوای دیپلماتیک و فشار اقتصادی است اما تاثیرگذاری آن‌ها نهایتاً به این بستگی دارد که چقدر قوه مجریه مایل است به موضوع اولویت بدهد.

در دسامبر گذشته وقتی پریزیدنت ترامپ جدیدترین نسخه «قانون اختیارات دفاع ملی» را تایید و امضا کرد همزمان «قانون قیصر برای حفاظت از غیرنظامیان سوری» را هم که از حمایت دوحزبی برخوردار بود توشیح کرد این قانون به نام پناهنده‌های سوری نامیده شده که از ارتش سوریه جدا شد و مجموعه‌ای از مدارک دال بر جنایات جنگی رژیم اسد را افشا کرد. این قانون دولت‌ها شرکت‌ها یا افرادی را که مستقیماً تامین مالی رژیم اسد را بر عهده بگیرند یا به لشکرکشی‌های آن کمک کنند تحریم می‌کند. پیش‌بینی تصویب تحریم‌های قیصر بسیاری از کسب‌وکارها در سوریه را پیشاپیش واداشته به ریسک‌های ادامه کار خود توجه کنند و با نزدیک شدن به مهلت اجرایی شدن آن در ۱۷ ژوئن بسیاری معتقدند که اقدامات ناشی از آن باعث افزایش فشار اقتصادی بر حامیان رژیم خواهد شد.

اسد و متحدانش با پیشروی‌های نظامی مداوم کنترل مجدد خود را بر بیشتر قسمت‌های کشور تثبیت کرده‌اند و به لطف این واقعیت روسیه همواره دیگران را تشویق کرده که بپذیرند اسد قرار است اینجا بماند و بازگشتش به آغوش جامعه بین‌المللی را قبول کنند و در تامین مالی برای بازسازی سوریه شرکت کنند. قانون قیصر با این مسئله مخالف است: اختیارات تحریمی جدید اگر به شکل موثر اعمال شود می‌تواند حتی مانع مشارکت شرکای آمریکا در بازسازی شود یا از دیگر اشکال گسترش روابط با سوریه تحت رژیم اصلاح‌نشده اسد ممانعت کند. این دیدبان سیاست‌گذاری در دو قسمت مسائل سیاست‌گذاری این موضوع را بررسی می‌کند و به معیارهایی می‌پردازد که

اعمال این تحریم‌ها را شکل می‌دهند بخش اول تحریم‌های سوریه را مرور می‌کند و بخش دوم

<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-caesar-act-comes-into-force-part-2-pressuring->

[\(hezbollah-in-lebanon\)](#) در این باره بحث می‌کند که چگونه می‌توان از این قانون علیه حزب‌الله در لبنان استفاده کرد.

## آیا تحریم‌های قیصر حلقه مفقوده است

اختیارات تحریمی جدید در قانون قیصر نهادهایی را هدف می‌گیرد که در جهت منافع رژیم اسد در چهار بخش فعالیت می‌کنند:

نفت/گاز طبیعی هواپیماهای نظامی ساخت‌وساز و مهندسی (در نسخه کامل پی‌دی‌اف این قانون

<https://www.congress.gov/116/bills/s1790/BILLS-116s1790enr.pdf>) رجوع کنید به صفحه ۱۰۹۳ از قانون اختیارات دفاع

ملی). این تحریم‌ها شامل حمایت مستقیم و غیرمستقیم از رژیم می‌شود مثل پشتیبانی از شبه‌نظامیان مورد حمایت ایران و روسیه که

در سوریه عملیات می‌کنند. ضمناً این قانون دولت ترامپ را ملزم می‌سازد که تعیین کند بر اساس بند ۳۱۱ از قانون میهن‌دوستی

ایالات متحده آمریکا بانک مرکزی سوریه چقدر می‌تواند منشأ «نگرانی عمده مرتبط با پولشویی» باشد.

بیشتر این نوع فعالیت‌ها از قبل و تحت یک سری فرمان‌های اجرایی در دوره اوباما از جمله فرمان اجرایی ۱۳۵۸۲ (۲۰۱۱)

[https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria\\_eo\\_08182011.pdf](https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria_eo_08182011.pdf)) قابل تحریم بود

این فرمان‌ها دارایی‌های دولت سوریه و دارایی نهادهایی که حمایت تکنولوژیک مادی یا مالی به آن ارائه می‌کردند و نیز نهادهایی را

که برای دولت سوریه کار می‌کردند یا از جانب آن عمل می‌کردند مسدود می‌کردند. مثلاً دولت ترامپ گفته است که بانک مرکزی سوریه

تحت این فرمان مشمول تحریم‌ها می‌شود. این بانک مشمول تحریم‌های اتحادیه اروپا هم هست. جدای از این‌ها تعداد زیادی از افراد و

نهادهای سوری از قبل به خاطر حمایت از تروریسم فساد نقض حقوق بشر گسترش تسلیحات کشتار جمعی یا تخلفات دیگر مشمول

تحریم‌های جداگانه آمریکا بودند.

تا امروز راهبرد هدف‌گیری مستقیم رژیم از طریق تحریم‌های گروه چندجانبه «دوستان سوریه» در ۲۰۱۱ و تحریم‌های دولت

آمریکا از سال‌ها قبل از آن نتوانسته رفتار اسد را تغییر دهد. دلیل اصلی آن این بوده که روسیه و ایران حمایت نظامی مالی و

دیپلماتیک قاطعی از او به عمل آورده‌اند. هرچند آن‌ها توان مالی برای بازسازی سوریه را ندارند اما بعید است تحریم‌های قیصر تعهد

آن‌ها را به حفظ رژیم تغییر دهد. گذشته از این هر دو دولت و شبکه‌های مرتبط با آن‌ها از قبل به خاطر اقدامات‌شان در داخل سوریه و

بیرون از جریانات آن تحت تحریم‌هایی به رهبری آمریکا قرار دارند.

## چه کسی ممکن است هدف تحریم‌ها قرار گیرد

با وجود ریسک تحریم‌های موجود سرمایه‌گذاران خارجی همچنان به فرصت‌های تجاری در سوریه علاقه نشان داده‌اند خصوصاً شرکت‌های

متعلق به کشورهای خلیج فارس و اروپای شرقی. مثلاً بعد از آتش‌سوزی بین امارات متحده عربی و اسد در سال گذشته

هئیتی از تاجران سوری از جمله افرادی که تحت تحریم‌های آمریکا و اتحادیه اروپا بودند در یک نشست از طرف بخش خصوصی امارات که

در ابوظهبی برگزار شد شرکت کردند. بعداً در سال ۲۰۱۹ یک هئیت بزرگ از امارات در نمایشگاه بین‌المللی بازرگانی دمشق شرکت کرد.

امارات با تثبیت حضور خود در سوریه ظاهراً امیدوار بود که نفوذ ایران را خنثی کند و از آن زمان تحت فشار شدید آمریکا برای اجتناب از

نقض تحریم‌ها بوده است. با این حال مطابق گزارش‌ها سرمایه‌گذاران اماراتی سعودی و کویتی به تاسیس شرکت‌ها ادامه داده‌اند یا

به دنبال مجوزهایی برای فعالیت در بخش‌های ساخت‌وساز و گردشگری در سوریه بوده‌اند.

شماری از شرکت‌های لبنانی نیز در سوریه فعال باقی مانده‌اند از جمله در بخش‌هایی که هدف قانون قیصر (مثل نفت و گاز) بوده

است. برخی از این شرکت‌ها مالکان لبنانی دارند ولی برخی دیگر به دست نخبگان سوری تاسیس شده‌اند. اجرای قریب‌الوقوع تحریم‌های

قیصر نگرانی‌هایی را در لبنان ایجاد کرده که مبدا شامل این فعالیت‌ها هم بشود. در این صورت این تحریم‌ها می‌تواند اقتصاد متزلزل

لبنان <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/lebanons-bumpy-road-to-an-imf-deal-implications->

[\(for-u.s.-policy\)](#) را به ورطه سقوط نزدیک‌تر کند.

در نهایت تاثیر این قانون هم منوط به علائمی است که واشنگتن نشان می‌دهد و هم منوط است به تمایل آمریکا برای تحمیل تحریم‌ها

حتی بر شرکت‌ها یا دولت‌هایی که با آمریکا شراکت دارند. دولت باید روشن کند که مادامی که سوریه در شرایط جاری خود باشد به

روی نوسازی یا تجارت بسته می‌ماند و همچنین باید عزم دوباره خود را در این موضوع نشان دهد که برای بازداشتن کسانی که دنبال

سودبردن از فعالیت‌های بازسازی تحت نظارت رژیم اصلاح‌نشده هستند اقدام خواهد کرد.

## قانون قیصر و کاهش تحریم‌ها

ایالات متحده آشکارا قصد دارد به جنگ سوریه از طریق فرآیندی سیاسی تحت رهبری سازمان ملل که منتج به یک دولت فراگیر و انتخابی

در دمشق شود پایان دهد. دولت ترامپ دیگر خواستار این نیست که اسد حتماً از قدرت کنار برود ولی اصرار دارد که رفتار رژیمش باید

عوض شود

برای رسیدن به این هدف قانون قیصر با ایجاد معیارهایی درباره وضعیت نهایی روشن ساخته که رژیم و متحدانش قبل از برداشتن تحریم‌ها باید این معیارها را عملی کنند از جمله:

- پایان عملیات هوایی سوریه-روسیه و خاتمه دادن به هدف‌گیری عمدی شهروندان و ساختمان‌های غیرنظامی
- اجازه دسترسی بشردوستانه نامحدود (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/a-decisive-vote-for-humanitarian-support-in-syria>) به مناطق تحت کنترل رژیم/روسیه/ایران در سازگاری با منافع واشنگتن به عنوان بزرگترین کمک‌رسان به سوریه
- آزادی تمام زندانیان سیاسی
- گام برداشتن در جهت پایبندی به معاهدات بین‌المللی مرتبط با تسلیحات بیولوژیک هسته‌ای و شیمیایی
- تسهیل بازگشت امن داوطلبانه و محترمانه پناهندگان
- برقراری فرآیندی واقعی برای پاسخگویی حقیقت‌یابی و آشتی

نکته قابل تأمل این‌که معیارهای فوق شامل تقاضا برای مشارکت رژیم در فرآیند سیاسی تحت رهبری سازمان ملل

(<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/the-syrian-constitutional-committee-is-not-about-the-constitution>) یا اصرار بر کناررفتن اسد نمی‌شود. ولی شروط سخت‌گیرانه این قانون حاکی از آن است که یک رژیم کاملاً متفاوت باید در قدرت قرار گیرد تا تحریم‌ها برداشته شود. در این صورت اعمال تحریم‌های قیصر می‌تواند به عنوان علامتی از تعهد درازمدت آمریکا به تغییرات بنیادی در سوریه باشد. تمرکز این قانون بر پاسخگویی معیارها را بالاتر می‌برد چون اسد هرگز با تحقیقاتی که دلالت بر مشارکت او و رژیمش در جنایات جنگی داشته باشد موافقت نخواهد کرد. اگر تحریم‌های قیصر به شکلی موثر توسط وزارت خارجه و خزانه‌داری اجرا شود و پیام آن ماهرانه به مخاطبان اصلی منتقل شود می‌تواند دولت‌ها و شرکت‌ها را قبل از اعاده روابط با رژیم در شکل فعلی آن یا تلاش برای کسب قراردادهای پُردرآمد بازسازی به تامل وادارد.

## نتیجه‌گیری

زندگی در سوریه زیر حکومت اسد هر چه بیشتر غیرقابل تحمل می‌شود تورم شدید و سقوط ارزش پول باعث شده تا تامین هزینه غذا و دارو برای اغلب شهروندان ناممکن باشد در برخی مناطق معترضان دوباره به خیابان‌ها ریخته‌اند و رژیم همچنان به ارتکاب قساوت‌های روزانه خود ادامه می‌دهد. بحران مالی لبنان در همسایگی و همه‌گیری کووید-۱۹ در سراسر منطقه باعث تشدید سرعت فروپاشی اقتصادی شده و به مشقات روزانه کسانی که در مناطق تحت کنترل رژیم زندگی می‌کنند افزوده و منابع مالی حامیان اسد در مسکو و تهران را هم تحلیل برده است.

بهرغم این تصویر نامطلوب ظاهراً رژیم در حال ازسرگیری تهاجم خود برای گسترش کنترل بر مناطقی است که در استان ادلب در کنترل مخالفان (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/idlib-may-become-the-next-gaza-strip>) باقی است.

اسد حتی تحت ناپایداریترین شرایط یعنی کاهش منابع نظامی اقتصاد فروپاشیده متحدان تحت فشار و همه‌گیری جهانی کووید-۱۹ هنوز به دنبال راهبرد محاصره نظامی و ارباب مردم خود است.

سیاست آمریکا متکی بر انزوای سیاسی و تحریم‌های اقتصادی است تا زندگی را برای اسد و یارانش آنقدر دشوار کند که او به مشارکتی معنادار در فرآیند سازمان ملل وادار شود. دوره‌های پی‌درپی تحریم‌های مستقیم تا به حال نتوانسته مانع او از تلاش برای کسب پیروزی نظامی شود چون احتمالاً معتقد است که پیروزی‌اش اوضاع را طوری تثبیت می‌کند که بتواند فرآیند سازمان ملل را نادیده بگیرد. ولی هدف قانون قیصر آن است که با این خوش‌خیالی مقابله کند و برای دمشق مسکو تهران و نهادهایی که از اقتصاد جنگی اسد سود می‌برند روشن سازد که واشنگتن به هیچ وجه رژیمی اصلاح‌نشده را در سوریه نمی‌پذیرد.

مطمئناً ۱۷ ژوئن به رژیمی که ماندگاری خود را ثابت کرده (<https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/dont-overthink-the-assad-makhlouf-feud>) ضربه قاطعی نخواهد زد. اثربخشی قانون قیصر بستگی به این خواهد داشت که چقدر

دولت آمریکا می‌تواند معماری تحریم‌هایش را به‌خوبی مدیریت کند و همزمان بتواند با استفاده از همه امکانات مسیری دیپلماتیک را به سمت فرآیندی سیاسی باز کند. وزارت خزانه‌داری هم باید با جریانی منظم از تحریم‌های جدید مانع سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های بازسازی شود. این امر مستلزم آن است که دولت اولویت بیشتری به سوریه بدهد و تضمین کند کسانی که برای مجموعه تازه‌ای از تحریم‌های قیصر کار می‌کنند از حمایت و منابع لازم برای تداوم بلندمدت آن برخوردار خواهند بود.

\*دنا استرول هموند کاسن در انستیتو واشنگتن است و قبلا عضو ارشد کمیته روابط خارجی سنا بوده است. کاترین باوئر هموند خانواده بلومنستاین-کاتز در انستیتو واشنگتن و از مقامات سابق وزارت خزانهداری آمریکا است. ❖

## RECOMMENDED



BRIEF ANALYSIS

### Iran Takes Next Steps on Rocket Technology

فوریه ۲۰۲۲ ۱۱

Farzin Nadimi

(/policy-analysis/iran-takes-next-steps-rocket-technology)



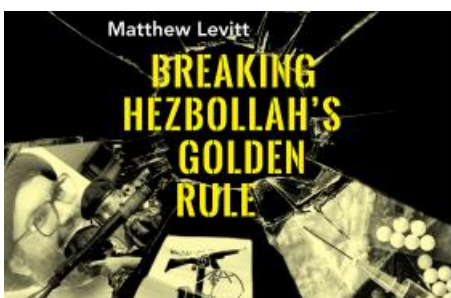
BRIEF ANALYSIS

### Saudi Arabia Adjusts Its History, Diminishing the Role of Wahhabism

فوریه ۲۰۲۲ ۱۱

Simon Henderson

(/policy-analysis/saudi-arabia-adjusts-its-history-diminishing-role-wahhabism)



ARTICLES & TESTIMONY

### Podcast: Breaking Hezbollah's Golden Rule

فوریه ۲۰۲۲ ۹

Matthew Levitt

## TOPICS

- [\(fa/policy-analysis/anrzh-y-w-aqtsad/\)](#) انرژی و اقتصاد
- [\(fa/policy-analysis/rb-w-aslam-syasy/\)](#) عرب و اسلام سیاسی
- [\(fa/policy-analysis/syast-amryka/\)](#) سیاست آمریکا

## REGIONS & COUNTRIES

- [\(fa/policy-analysis/swryh/\)](#) سوریه
- [\(fa/policy-analysis/lbnan/\)](#) لبنان
- [\(fa/policy-analysis/ayran/\)](#) ایران