

العقوبات في السياسة الدولية: العقوبات الأمريكية ضد جمهورية روسيا الاتحادية نموذجاً (٢٠١٤-٢٠١٦م)

د. عاصم إميل برقان^(١)

تاريخ قبوله للنشر: ٢٤/٢/٢٠١٩م

تاريخ تسلم البحث: ١/١٠/٢٠١٨م

ملخص

هدفت الدراسة إلى البحث في "العقوبات في السياسة الدولية: العقوبات الأمريكية ضد جمهورية روسيا الاتحادية نموذجاً" (٢٠١٤-٢٠١٦م)، كما نص عليها القانون الدولي وفقاً لما ورد في كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة، إضافة إلى العقوبات التي تفرضها الدول خارج إطار القواعد القانونية الدولية والتطورات التي طرأت عليها. بالإضافة إلى البحث في دراسة طبيعة هذه العقوبات وأهدافها، والجهات المخولة بفرضها، والخلافات داخل المؤسسات الأمريكية حولها، والتشريعات الأمريكية التي تنص على إمكانية فرضها، ومفهوم "مبدأ الولاية القضائية الخارجية" في النظام القانوني الأمريكي، إضافة إلى توضيح دور الكونغرس الأمريكي في آليات إقرار العقوبات، وتبيان المؤسسات الفدرالية المسؤولة عن تنفيذها. وذلك باستخدام منهجي الوصفي التحليلي - دراسة حالة، وصنع القرار في السياسة الخارجية.

الكلمات الدالة: العقوبات الدولية، العقوبات الأمريكية، الأزمة الأوكرانية.

Abstract

The study aims to research in Sanctions in International Politics: US Sanctions Against the Russian Federation as a Model (2014-2016), as stipulated by international law in accordance with the Covenant of the League of Nations and the Charter of the United Nations. The study also examines the sanctions imposed outside the legal framework of the international legal norms, and the modifications they went through. Besides, the study uncovers the nature of these sanctions and their objectives, the authority to impose them, and the differences within the US institutions around them and the US legislation that provides for the possibility of imposing such sanctions. The article explores the concept of "the principle of external jurisdiction" in the American legal system to clarify the role of the US Congress in the mechanisms of sanctioning, and to identify the federal institutions

(١) الجامعة الهاشمية.

responsible for their implementation using descriptive analytical methodology - case study, and decision-making in foreign policy.

Key Words: international sanctions, US sanctions, The Ukrainian crisis.

المقدمة.

منذ انهيار الاتحاد السوفيتي في العقد الأخير من القرن العشرين وتحديداً صيف عام ١٩٩١م، وانتهاء الحرب الباردة، وتوجه روسيا الاتحادية نحو انتهاج سياسة التحولات الديمقراطية والتقارب مع الغرب، وخلال ما يزيد على عقدين من الزمن لم تتحدر العلاقات الروسية - الغربية إلى هذا المستوى المتدني الذي وصلت إليه بعد اندلاع الأزمة الأوكرانية عام ٢٠١٤، ولم يخطر في بال العديد من المراقبين والمحللين السياسيين الدوليين أن تصل العلاقات الروسية - الغربية إلى هذه المستوى، وأن تتعرض روسيا إلى عقوبات دولية من قبل الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها كذلك التي فرضت على الاتحاد السوفيتي بعد تدخله في أفغانستان أثناء الحرب الباردة في ثمانينيات القرن الماضي. وتحولت الأزمة الأوكرانية التي اندلعت مطلع عام ٢٠١٤م من صراع داخلي بكل ما تمثله من أزمة حكم وأزمة سياسية واقتصادية واجتماعية، إلى أزمة دولية متنامية بسبب التنافس بين طرفين خارجيين على أوكرانيا؛ وهما الغرب المتمثل بالولايات المتحدة الأمريكية والاتحاد الأوروبي وحلفائهم من جهة، وروسيا من جهة أخرى (Zimmerman, 2014). ويعكس ما تحاول وسائل الإعلام المختلفة وبعض المحللين السياسيين تصويره من أن الأزمة الأوكرانية صراع عسكري بين أوكرانيا وروسيا، أو صراع بين حلف الناتو وروسيا، إلا أنها وفي الواقع غير ذلك، فلو كانت صراعاً عسكرياً بين أوكرانيا وروسيا، فأوكرانيا ليس لديها أي فرصة أمام التفوق العسكري الروسي، كذلك أوكرانيا ليست عضواً في حلف شمال الأطلسي ولا يمكنها الاعتماد على مساعدته العسكرية (Wales Summit Declaration, 2014)، ومن هنا فإن الأزمة الأوكرانية في الواقع هي مظهر من مظاهر التنافس الجيوسياسي الحاد بين الغرب وروسيا للسيطرة على أوكرانيا.

وجاءت العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي وحلفاؤهم على روسيا لتشكّل أداة ضغط دولية، وأحد أدوات إدارة الأزمة بهدف تغيير السياسة الروسية اتجاه أوكرانيا وبالتالي تحقيق أهداف الحلف الغربي ببسط نفوذه على أوكرانيا. وتجدر الإشارة هنا أنه ليس من السهل تقييم فعالية هذه العقوبات، إذ حتى الآن لا توجد دراسات شاملة لجميع الآليات المتخذة، وتحليل أثرها على الاقتصاد والمجتمع الروسيين. ويتبادر إلى الذهن فوراً سؤال حول السياسة الداخلية

التي ستتجهها السلطات الروسية لمواجهة الآثار الاقتصادية للعقوبات على الاقتصاد الروسي، خاصة وأنها تتزامن مع الانخفاض الحاد لأسعار النفط في الأسواق العالمية، والذي يعتبر سلعة أساسية للاقتصاد الروسي (زلوم، ٢٠١٦م)، وكيف ستكون ردة فعل المجتمع الروسي في حالة تدهور الأوضاع الاقتصادية؟ وكيف سينصرف رجال الأعمال الروس وخاصة الذين مستهم بشكل مباشر العقوبات؟ وما الدور الذي يمكنهم القيام به للبحث عن إمكانية تعليق العقوبات أو حتى إلغائها بالكامل؟

أولاً: مشكلة الدراسة.

- تكمن مشكلة الدراسة في الإجابة عن السؤال المحوري الرئيس والمتمثل في: ما الآليات الأمريكية في فرض العقوبات الدولية، وما مدى تطبيقها في فرض العقوبات الأمريكية على جمهورية روسيا الاتحادية؟ وتسعى الدراسة للإجابة عن مجمل التساؤلات الآتية:
- ما العقوبات في القانون الدولي، وكيف تطورت من العقوبات الشاملة إلى العقوبات المحدودة "الذكية"، وما مدى فعاليتها؟
 - ما التشريعات الأمريكية التي تنص على إمكانية فرض عقوبات دولية، وما طبيعة العقوبات الدولية المنصوص عليها في التشريعات الأمريكية، وما هو مفهوم "مبدأ الولاية القضائية الخارجية" في النظام القانوني الأمريكي؟
 - ما طبيعة العقوبات التي استخدمتها الولايات المتحدة الأمريكية في سياستها ضد روسيا الاتحادية؟
 - ما الإشكاليات التي ظهرت داخل الإدارة الأمريكية حول العقوبات على جمهورية روسيا الاتحادية؟
 - ما دور الكونغرس الأمريكي في فرض العقوبات على جمهورية روسيا الاتحادية، وما هي المؤسسات الفدرالية الأمريكية المسؤولة عن تنفيذ العقوبات الدولية؟

ثانياً: أهداف الدراسة.

تهدف الدراسة إلى تبيان الآليات التي اتبعتها السلطات الأمريكية في فرض العقوبات على جمهورية روسيا الاتحادية كأداة ضغط دولية، وأحد أدوات إدارة الأزمة الهادفة إلى الضغط على روسيا الاتحادية لتغير سياستها اتجاه أوكرانيا، وبالتالي تحقيق الأهداف المرجوة والمتمثلة في إخراج أوكرانيا من منطقة النفوذ الروسي وربطها بالسياسة الأمريكية - الغربية.

ثالثاً: أهمية الدراسة.

تعود أهمية موضوع الدراسة إلى اعتبارين:

أولاً: اعتبار علمي (نظري-أكاديمي):

حيث تسهم الدراسة في تعميق الفهم لدى المهتمين بالعلاقات الدولية في التعرف على مفاهيم العقوبات الدولية مثل: العقوبات التي نص عليها كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة، والعقوبات التي تفرضها الدول على دول أخرى خارج الأطر القانونية للأمم المتحدة، والتشريعات الأمريكية التي تنص على فرض عقوبات دولية، ودور المؤسسات الفدرالية الأمريكية المختلفة في فرض العقوبات وتنفيذها. وتوفر الدراسة فرصة للمهتمين والمتابعين للمسرح الدولي للاطلاع على التحول من العقوبات التقليدية الشاملة إلى العقوبات المحدودة "الذكية".

ثانياً: اعتبار عملي (تطبيقي):

تعتبر "العقوبات في السياسة الدولية" عنصراً هاماً في الصراع ما بين الدول، وذلك بما تلعبه من دوراً هاماً في تشكيل النظام الدولي ورسم استراتيجيات الدول. وهذا ما ينطبق على سياسة الولايات المتحدة وحلفائها باعتبار "العقوبات" شكل من أشكال الصراع بين معسكرين شرقي وغربي على المستوى العالمي.

رابعاً: فرضية الدراسة وأسئلتها.

بناءً على المشكلة البحثية وأهدافها تقوم الدراسة على فرضية رئيسية مفادها "وجود علاقة ارتباط إيجابية بين تنامي العقوبات الأمريكية ضد روسيا الاتحادية، وبين السياسات والإجراءات التي قامت بها السلطات الروسية اتجاه أوكرانيا في السنوات الأخيرة (حدود الدراسة)".

خامساً: حدود الدراسة.

الحدود الزمنية: اقتصرَت الدراسة على تتبع الآليات الأمريكية في فرض العقوبات على روسيا الاتحادية في الفترة من آذار ٢٠١٤م وحتى عام ٢٠١٦م.

الحدود المكانية: جمهورية روسيا الفدرالية وشبه جزيرة القرم والمناطق الشرقية من أوكرانيا غير الخاضعة للسلطة المركزية في كييف.

سادسا: منهجية الدراسة.

نظراً لخصوصية البحث فقد استخدم الباحث منهجين علميين في إنجازها: أولاً: المنهج الوصفي التحليلي- دراسة حالة، وذلك عبر جمع المعلومات عن الحقائق والوقائع السياسية التي رافقت فرض العقوبات الأمريكية على روسيا وترتيبها من مصادرها الأولية والثانوية عبر الوثائق والأدبيات المنشورة، ومن ثم تحليل تلك الحقائق والمعلومات وتفسيرها، لتكون أساساً لفهم المشكلات المطروحة بطريقة منطقية، وتحليلها وتفسيرها بهدف الوصول إلى استنتاجات تساعد في فهمها.

وكذلك من أجل تحليل المعطيات للحالة المدروسة من خلال أدوات التحليل السياسي، وخاصة: الاستنباط والاستقراء التحليلي لواقع الآليات الأمريكية في فرض العقوبات على روسيا الاتحادية، والوصول إلى سلسلة من التفسيرات والاحتمالات. ثانياً: منهج صنع القرار في السياسة الخارجية، وذلك من خلال التركيز على الدوافع والأسباب الداعية إلى اتخاذ القرار، ومن خلال شرح المصلحة الوطنية الدافعة لذلك، والمؤسسات الوطنية المشاركة فيه.

سابعا: الدراسات السابقة.

(١) شلبي، أ.م. (٢٠١٥)، الأبعاد الدولية للأزمة الأوكرانية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية.

توضح الدراسة أثر التدخل الروسي والغربي على تطور الأزمة الأوكرانية من خلال تبيان أسباب الأزمة، والعوامل التي أدت إلى تدخل كل من روسيا والقوى الغربية ممثلة بالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي في الأزمة، ونتائج هذا التدخل. إضافة إلى مصير الأزمة الأوكرانية ومستقبلها سواء كان للطرف الأوكراني أو للطرف الخارجي.

وتؤكد الدراسة بان الأزمة الأوكرانية أزمة داخلية نتاج صراع وتنافس خارجي بالأساس، ليس هذا فحسب ولكن أيضاً امتدادها بين ثلاثة أطراف عالمية: روسيا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وما زالت الأزمة الأوكرانية مستمرة وغير مستقرة، ولا يمكن التنبؤ بمصيرها، بسبب تطورات الأحداث من تصاعد العنف والدعم الخارجي.

2) Teaching with the News Online Resource, Unrest in Ukraine —Background, (2014).

توضح هذه الدراسة الأسباب التي قادت إلى الأزمة الأوكرانية على الصعيدين الداخلي والخارجي. فعلى المستوى الداخلي تبين الدراسة أسباب الأزمة الداخلية وموقف الاطراف المحلية المختلفة اتجاهها، أما على الصعيد الدولي فقد تناولت الدراسة التدخل الخارجي وموقف الاطراف الدولية الفاعلة في الأزمة كروسيا والولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي، مبينة أثر ونتائج هذا التدخل.

3) Woehrel, S. (2014), Ukraine: current issues and U.S policy.

توضح هذه الدراسة الجوانب المتعلقة بالأزمة الأوكرانية من خلال تبيان طبيعتها والأطراف المحلية المشاركة فيها ودور الاطراف الدولية ممثلة بروسيا والاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة. وبينت الدراسة ان هدف السياسة الروسية اتجاه الأزمة الأوكرانية يتمثل في تفكيك أوكرانيا من خلال دعم الانفصاليين بوسائل مختلفة للانفصال عن أوكرانيا. كما وتناولت الدراسة الرد الأمريكي على السياسة الروسية في أوكرانيا، وبينت بعض نقاط الضعف في السياسات الأمريكية التي انتهجت في الرد على الدور الروسي.

4) Friedman, G. (2014), U.S. Defense Policy in the Wake of the Ukrainian Affair.

تحليل سياسي يؤكد انه ليس للولايات المتحدة أي مصلحة تبرر اندلاع حرب مع روسيا في أوكرانيا. وبين التحليل ان احداث أوكرانيا كشفت عن بعض الحقائق الجديدة المتمثلة في التحول في قوة روسيا وتطوير قدراتها العسكرية، وعودة المصالح المتباينة بين الولايات المتحدة وروسيا منذ عقد التسعينيات. ولا يستبعد التحليل وقوع حرب تقليدية بين الطرفين في الأزمات المستقبلية، مما يستوجب على الدولتين إلى إعادة النظر في استراتيجيتهما وقدراتهما العسكرية.

5) Ditarych, O. (2014), Bracing for Cold Peace.US-Russia Relations after Ukraine.

توضح هذه الدراسة الاستراتيجيات التي انتهجتها الإدارة الأمريكية اتجاه الأزمة الأوكرانية، بعيدا عن اي مواجهات مباشرة مع روسيا؛ من خلال الدعم الاقتصادي والعسكري والأمني لحلفائها في المنطقة بهدف منع هذه الدول من تأييد التدخل الروسي في أوكرانيا، وبالتالي الاضرار وبطريقة غير مباشرة بالمصالح الروسية، بالإضافة الى اهم الوسائل التي انتهجتها والمتمثلة في فرض العقوبات على روسيا. وتبين الدراسة تزامن هذه الاساليب مع انتهاج الإدارة الأمريكية سياسة التفاوض بهدف الوصول الى حلول سلمية للأزمة مع روسيا. وتصل الدراسة الى استنتاج أن هدف الولايات المتحدة من السياسات التي انتهجتها ضد روسيا هو اخراج روسيا من أوكرانيا، ووقف سياستها التوسعية ليس فقط في أوكرانيا وإنما في جميع دول أوروبا الشرقية.

وبعد تحليل وفحص وفهم ما توصلت اليه الدراسات السابقة فيما يتعلق بالآزمة الأوكرانية ومواقف الدول منها، بما في ذلك الولايات المتحدة، نجد ان دراستنا الحالية تختلف عما سبقها من خلال الاضافة البحثية والعلمية في مجال الاليات الأمريكية في فرض العقوبات الدولية ضد روسيا الاتحادية؛ اذ قدمت الدراسة بحثاً علمياً اصيلاً لم تقف عليه أي من الدراسات السابقة.

١) تطور العقوبات الدولية وفعاليتها.

١.١: العقوبات في القانون الدولي.

تعتبر العقوبات الدولية من أقدم وسائل الإكراه التي مارستها واستخدمتها الحضارات القديمة عبر التاريخ، وبطرق ووسائل عديدة ومختلفة؛ كالحصار والإغلاق. وكان الهدف من فرض العقوبات الدولية؛ إجبار الخصم على الإذعان لمطالب الطرف القوي وإخضاعه لإرادته من خلال قطع علاقاته الخارجية والقضاء على تجارته، وحرمانه من ضروريات الحياة، وصولاً إلى إضعاف قدراته وشل فعاليته العسكرية والاقتصادية والسياسية (بازغ، ٢٠١٣م). وتواصل العمل بالعقوبات الدولية في العصر الحديث لتأخذ أشكالاً جديدة ولتتحول من قاعدة قانونية عرفية إلى قاعدة قانونية مدونة من قواعد القانون الدولي بعد أن نص عليها كل من عهد عصبة الأمم المادة ١٦ والفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وبالرغم من أن العقوبات الدولية قاعدة قانونية ملزمة من قواعد القانون الدولي إلا أن تطبيقها ليس بالأمر السهل، حيث يفتقر النظام الدولي المعاصر لآليات تضمن إلزام الدول بالمبادئ العامة للقانون الدولي العام، كنتيجة طبيعية لغياب سلطة أعلى من سلطة الدولة قادرة على إملاء إرادتها على سلطة الدولة السيادية، وعدم وجود جهاز قضائي وتنفيذي دولي لديه القدرة على إرغام الدول للامتثال لقواعد القانون الدولي (بادكار، ٢٠٠٩م). ونتيجة لهذه الأسباب وفي حال وقوع أي خرق للقانون الدولي تقع المسؤولية في التصدي له على اللاعبين الأساسيين الفاعلين على المسرح الدولي، الذين لديهم القدرة والإمكانية على التفاعل معه فردياً أو جماعياً وبطرق مختلفة، من بينها العقوبات الدولية. وتعتبر العقوبات الدولية شكلاً من أشكال الإكراه، تهدف إلى رفع تكاليف عمل تقوم به دولة ما وغير مرغوب به من قبل دولة أو دول أخرى بقصد تغيير هذا العمل أو العدول عنه. ومن هنا فإنّ العقوبات الدولية وسيلة هامة في السياسة الدولية وغير مكلفة نسبياً، وتسمح لمن يستخدمها التعبير عن رفضه لسلوك جهة ما في مجال معين.

وعلى الرغم من نص كل من عهد عصبة الأمم وميثاق الأمم المتحدة على العقوبات الدولية إلا أنهما لم يتطرقا لتعريفها بشكل محدد، واقتصرا على تعداد بعض الوسائل التي يمكن الأخذ بها وتطبيقها. ويعود إعراض الوثيقتان عن إعطاء تعريف محدد للعقوبات الدولية إلى أن واضعها لم يرغبوا بالتوسع في أشكال الضغوطات التي يمكن ممارستها، لكيلا يضيفوا شرعية على جميع أشكالها يمكن أن تقود إلى تغييب الضوابط التي تحكم العمل بها (أحمد، ٢٠٠٠م). ويمكننا تعريف العقوبات الدولية بشكل عام على أنها: آلية لتنفيذ القانون الدولي سواء كانت على شكل ردود فعل اجتماعية غير منظمة من خلال الضغط على الرأي العام، أو من خلال الإكراه باستخدام الوسائل الجبرية وغير الجبرية.

وتقتصر العقوبات الدولية بالمعنى الضيق للكلمة على: التدابير التي يتخذها مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة (Yearbook of the International Law Commission, 2001, p75)، والذي على أساسه "يقرر مجلس الأمن ما إذا كان قد وقع تهديد للسلم، أو إخلال به، أو كان ما وقع عملاً من أعمال العدوان، ويقدم في ذلك توصياته أو يقرر ما يجب اتخاذه من التدابير طبقاً لأحكام المادتين (٤١ و ٤٢) لحفظ السلم والأمن الدولي أو إعادته إلى نصابه". وبناءً على النص السابق فإن مجلس الأمن يُعتبر الجهة الوحيدة المخولة بتحديد فيما إذا كان هناك تهديد أو خرقٌ للسلم الدولي، وتقييم أي تصرف تقوم به أي دولة على أنه عمل عدواني، على الرغم من أن قدرته على اتخاذ القرارات محدودة سياسياً بسبب شرط اجماع الدول الأعضاء الخمسة دائمة العضوية. وعندما يفشل مجلس الأمن في القيام بمسؤولياته المتعلقة بحفظ الأمن والسلم الدوليين، في هذه الحالة يمكن اللجوء إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة تحت بند (الاتحاد من أجل السلام)؛ وهي الحالة الوحيدة التي ترتقي فيها قرارات الجمعية العامة إلى مصاف قرارات مجلس الأمن الدولي من حيث ترتيب أثر جزائي (المجذوب، ٢٠٠٢م).

ومن الجدير بالذكر أنّ ميثاق الأمم المتحدة قسم التدابير التي يمكن اتخاذها إلى قسمين: الأول التدابير المنصوص عليها في المادة ٤١ والتي لا تتطلب استخدام القوات المسلحة؛ والتي تخول مجلس الأمن الطلب من أعضاء الأمم المتحدة تطبيقها، ومن بينها وقف الصلات الاقتصادية والمواصلات الحديدية والبحرية والجوية والبريدية والبرقية واللاسلكية وغيرها من وسائل المواصلات وقفا جزئياً أو كلياً وقطع العلاقات الدبلوماسية. والثاني، وهي التي نصت عليها المادة ٤٢ ويسمح فيها لمجلس الأمن باستخدام القوة، أي القيام بالعمل العسكري. ويمكن تقسيم العقوبات الدولية إلى

عقوبات سياسية ودبلوماسية وعسكرية واقتصادية ورياضية إضافة إلى العقوبات الموجهة ضد الأفراد. ويمعزل عن العقوبات التي يتخذها مجلس الأمن تستطيع الدول اتخاذ عقوبات كشكل من أشكال الرد في حال تعرضها إلى عقوبات ظالمة، أو غير شرعية من قبل دولة أو دول أخرى، ولها الحق في اتخاذ تدابير ذاتية، أو من خلال التحالف مع جهات أخرى، حتى وإن كانت هذه التدابير في حالات معينة مخالفة للقانون الدولي (Yearbook of the International Law Commission, 2001, p75)، وقد شاع في الفترة الأخيرة تطبيق العقوبات الدولية من قبل الدول، أو المنظمات الدولية بمعزل عن مجلس الأمن كرد على الانتهاكات الخطيرة للالتزامات الدولية التي قامت بها بعض الدول، وخاصة في حالة غياب الاضرار المباشرة التي يمكن ان تلحق بالدول، أو المنظمات التي تتخذها. ويمكن للدول منفردة، أو المنظمات الدولية تطبيق ما يسمى بالعقوبات المستقلة ضد دولة، أو منظمة بغض النظر عن التدابير التي اعتمدها مجلس الأمن (Yearbook of the International Law Commission, 2001, pp137-139). ويمكن لهذه الإجراءات أن تكمل تلك المفروضة من قبل الأمم المتحدة، أو تكون مستقلة عنها، على سبيل المثال: عندما يكون مجلس الأمن غير قادر على اتخاذ قرار بشأن العقوبات بسبب عدم وجود اجماع في الآراء بين الأعضاء الدائمين (أبي خليل، ٢٠٠٩م)، كما كان الحال في العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي ضد بورما وسوريا ومؤخراً ضد روسيا.

٢.١: التحول من العقوبات الشاملة إلى العقوبات المحدودة "الذكية":

منذ نهاية الحرب الباردة أصبحت العقوبات الدولية أكثر شيوعاً مما كانت عليه من ذي قبل (Kondoch, 2001)، وظهرت في تسعينيات القرن العشرين ممارسات جديدة في فرض عقوبات في مجالات واسعة، والجمع بين العديد من العقوبات، كحظر توريد الأسلحة وحظر السفر وفرض القيود المالية والتجارية والدبلوماسية (Annan, 2000, pp. 49-50). واتخذت مثل هذه العقوبات الدولية في تسعينيات القرن العشرين ضد العراق بعد غزوه للكويت ومن ثم بحجة وقف تطويره لبرنامج أسلحة الدمار الشامل؛ وكان لها تأثير مدمر على المجتمع العراقي والمواطنين العراقيين بدرجة أكبر من تلك الآثار التي وقعت على النظام العراقي (Drezner, 2014)، وضد كل من يوغسلافيا السابقة وهايتي^(١). ومع مرور الوقت تعرضت هذه التدابير إلى انتقادات واسعة بسبب عدم فعاليتها وتسببها بتدهور أوضاع السكان بدل من النخب السياسية المسؤولة عن سياسات الدولة غير المرغوب بها. ولهذه الأسباب ونتيجة لهذه التجارب السلبية بدأ الابتعاد عن استخدام العقوبات

الشاملة والتحول نحو حلول أكثر دقة تتمثل في فرض القيود على أفراد معينين أو مؤسسات مختارة مع إمكانيات إعفاء البعض منها لأسباب إنسانية (Bengtsson, 2002). إنَّ الابتعاد عن العقوبات الشاملة والتوجه نحو العقوبات المستهدفة "الذكية" يمكن ربطها بتزايد الأهمية لحقوق الإنسان في النظام الدولي والتوسع في نطاق القضايا التي يحميها مجلس الأمن خارج إطار حل النزاعات الدولية، إضافة إلى التوسع في العقوبات لتشمل الأفراد والمؤسسات الخاصة (Annan, 2000). وتأخذ العقوبات أشكالاً مختلفة تعتمد على الظروف، أو الدولة، أو الجهة التي توجه لها. وأكثر العقوبات شيوعاً هي العقوبات الهادفة؛ التي تشمل تجميد الأصول المالية، والحد من القروض الائتمانية لبعض الأفراد والشركات، ووقف المعاملات المالية مع الأشخاص والهيئات التي تسببت في فرض العقوبات، وحظر السفر من خلال رفض منح تأشيرات دخول. ويمكن للعقوبات أن تكون عامة حيث تشمل على سبيل المثال: حظر بيع الأسلحة أو سلع معينة لها تأثير حاسم على الصراع الدائر، وفرض حظر على صادرات بعض السلع والتكنولوجيا، أو فرض حظر على خدمات معينة بغض النظر عن الأشخاص والهيئات التي تقف وراء مثل هذه الأنشطة (بو بكر، ٢٠٠٨م).

٣.١: فاعلية العقوبات الدولية:

يعتمد تأثير العقوبات الدولية على طريقة تنفيذها، ومراقبة تطبيقها، وكذلك مرونة أنظمتها التي تتيح المجال للاستجابة السريعة لأي تغير في سلوك الطرف موضوع العقوبة. وفي الكثير من الأحيان مجرد التهديد في تشديد العقوبات أو الإعلان عن احتمال تعليقها يمكن أن يؤثر على مواقف صناع القرار في البلد الذي تشمله أكثر من تنفيذ العقوبة نفسها. وتلعب "لجان الجزاءات" التابعة لمجلس الأمن دوراً هاماً في مراقبة تنفيذ العقوبات التي تفرضها الأمم المتحدة، حيث يوجد في الوقت الحاضر ستة عشر لجنة تابعة لمجلس الأمن تتركز مهمتها على مراقبة تنفيذ الإجراءات التي يتخذها المجلس، والنظر في الطلبات المقدمة من البلدان المتضررة من العقوبات، إضافة إلى الاستثناءات في تطبيق قوائم العقوبات والتعديلات عليها بما في ذلك شطب بعضها. وبما أنَّ هذه اللجان هي هيئات سياسية والإشراف عليها يجب أن يكون لجهات شبه قضائية؛ لتجنب سوء التطبيق وخاصة فيما يتعلق بالعقوبات ضد الأفراد، خاصة في نظام اللجنة المختصة بتنظيم القاعدة المشكلة وفقاً لقرار مجلس الأمن رقم ١٢٦٧ الصادر عام ١٩٩٩م- فقد قرر مجلس الأمن في البداية إنشاء مكتب لتلقي طلبات الشطب من القائمة والتأكد منها، ثم ألزم اللجنة مراجعة الأسماء المدرجة في القائمة سنوياً، ولاحقاً أنشئ مكتب أمين المظالم للإشراف على إجراءات

الشطب (Security Council Subsidiary Bodies: An Overview).

ولتجنب مخاطر الالتفاف على العقوبات المفروضة من أي طرف كان تفرض عقوبات جزائية فاعلة لكل من لا يمثل لها. وغالبا ما تحاول الجهة التي تفرض العقوبات الدولية حماية مصالح البلدان الثالثة التي قد تتأثر سلباً من جراء تنفيذ التدابير التقييدية وبطرق مختلفة كإعائها من تطبيق العقوبات، أو منحها فترة زمنية أطول للبدء بتنفيذها. ومثال على ذلك؛ ما قام به الاتحاد الأوروبي عند فرضه العقوبات على إيران عام ٢٠١٢م حيث وضع برنامج زمني تدريجي لتنفيذ التدابير الأكثر صرامة، كي يتيح للبلدان التي تعتمد على النفط الإيراني المزيد من الوقت لإيجاد مصادر بديلة (الزويري، ٢٠١٢م).

إنّ تقييم فاعلية العقوبات الدولية وكفاءتها يتطلب الموازنة بين كلفتها الاقتصادية والسياسية والنتائج المترتبة على تطبيقها، فعلى سبيل المثال يعتقد أنّ العقوبات الاقتصادية التي فرضت على إيران عام ٢٠١٢م أجبرتها على بدء المفاوضات حول برنامجها النووي والوصول إلى اتفاق مع القوى العالمية (١+٥) في ١٤ تموز ٢٠١٥م، وأنّ العقوبات طويلة الأمد ضد المجموعة العسكرية التي حكمت بورما قد ساهمت في تغيير السلطة في هذا البلد. وبشكل عام يمكن الجزم أنه في هاتين الحالتين لم تمس العقوبات بشكل مباشر النخب الحاكمة، وبدلاً من ذلك قادت إلى زعزعة الاستقرار وضعف الاقتصاد والتجارة وإفقار المجتمع، وكانت واحدة من أسباب متعددة أدت إلى تغير في السياسة الإيرانية فيما يخص برنامجها النووي (المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط، ٢٠١٥م)، وانتقال السلطة من المجلس العسكري الذي حكم بورما لما يزيد عن خمسين عاماً إلى سلطة مدنية منتخبة (جاسم، ٢٠١٢م). ويمكن للعقوبات من ناحية أن تساعد في تحسين احترام القانون الدولي أو إحداث تغيير في السياسة، ومن ناحية أخرى يمكن أن تكون حلاً سهلاً وسريعاً نسبياً يفتح المجال للدول المنتفذة ممارسة الضغط السياسي في نطاق اختصاص هيئات إنفاذ القانون بطريقة لا تؤدي في جميع الأحوال إلى تغييرات بناءة، وليس دائماً متوافقة مع القانون الدولي بشكل كامل.

٢. الآليات الأمريكية في فرض العقوبات على جمهورية روسيا الاتحادية.

١.٢: العقوبات الأمريكية المفروضة على روسيا:

تقسم العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على روسيا إلى قسمين: الأولى تتصل بتجميد الأصول، والحد من دخول أراضي الولايات المتحدة، والثانية ترتبط بقيود إقطاعية (Executive Orders, 2014) وتستهدف العقوبات بالمقام الأول الدائرة المرتبطة بشكل مباشر بالرئيس الروسي

فلاديمير بوتين، حيث تشمل بالإضافة إلى صناع القرار والمستشارين المقربين من الكرملين، قطاعات في المجالات المالية والطاقة والدفاع والتي وفقاً للولايات المتحدة "تشارك في العدوان العسكري والاقتصادي على أوكرانيا". وإلى جانب العقوبات الاقتصادية أوقفت الولايات المتحدة المحادثات الثنائية مع روسيا في مجال التجارة والاستثمار، وعلقت الاجتماعات الثنائية الأخرى على أساس كل قضية بمفردها، وتم إيقاف العمل العسكري المشترك بين القوات العسكرية الأمريكية والروسية، بما في ذلك المناورات والاجتماعات الثنائية وزيارات الموانئ، والتخطيط لعقد مؤتمرات. وخفضت مستوى التمثيل للعديد من المشاورات المنظمة والمحادثات الثنائية بما في ذلك المتعلقة بالتعاون الاقتصادي والتجاري (الوطن، ٢٠١٤م).

وتضم العقوبات من النوع الأول قائمة بالإفراد والمؤسسات التجارية، إضافة إلى المؤسسات شبه الحكومية التي تشكلت في شرق أوكرانيا. وتشمل هذه القيود إلى جانب الأشخاص المذكورين في قائمة العقوبات كل شخص يمكن أن يمثلهم بأي شكل من الأشكال أو يتصل بهم ولو بشكل غير مباشر. أما فيما يخص المؤسسات الاقتصادية والهيئات شبه الحكومية في شرق أوكرانيا فنقوم العقوبات على حظر الاتصال بها وتجميد أصولها ومنع احتمال دخول أعضائها وموظفيها أراضي الولايات المتحدة (Crimea Sanctions Advisory 2015).

أما عقوبات النوع الثاني، فهي غير ثابتة وتتغير بشكل مستمر، ويتزايد عددها ومجالها، وشملت قطاعات عدة؛ ففي القطاع المالي تمثلت العقوبات بتحديد عتبات الدين المسموح به، بحيث لا تمتد الالتزامات المالية في التعاملات التجارية مع روسيا لفترة أطول من ٣٠ يوماً للبنوك، و ٩٠ يوماً للشركات العاملة في مجال الطاقة. وفي القطاع العسكري والتكنولوجيا ذات الاستخدام المزدوج فقد أوقفت الولايات المتحدة على نظام التراخيص لمنع تصدير هذه المواد إلى روسيا، ويسمح هذا النظام لأي شخص في التقدم للحصول على ترخيص دون ضمانات الحصول عليه. وفيما يتعلق بالتكنولوجيا ذات الاستخدام المزدوج فقد أعلن عن قائمة للمواد المتوقعة رفض ترخيصها. وتشمل العقوبات كذلك قائمة بالمواد والسلع المرتبطة بتكنولوجيا التتقيب عن النفط والغاز التي يحظر تصديرها إلى روسيا (الحياة، ٢٠١٤م). وتعتبر هذه العقوبات من أكثر العقوبات تأثيراً لأن حوالي (٥٠%) من دخل الاتحاد الروسي مصدرها صادرات خامات الطاقة، ومن هنا سعى الأمريكيان إلى أضعاف إمكانيات روسيا في هذا المجال، وطرحوا فكرة الحظر على التقنيات الحديثة اللازمة لاستخراجها من خلال جميع العقود الجديدة التي توقعها الشركات الاستثمارية الغربية في مجال التتقيب عن النفط والغاز (Financial Times, 2014).

وتعتمد العقوبات الاقتصادية التي فرضتها الولايات المتحدة على روسيا على فرض قيود متعددة ومتنوعة على القطاعات المختلفة. ففي حين خفضت العقوبات إمكانية الاقتراض للبنوك والشركات الروسية، إلا أنها لم تعمل على إعاقة أنشطتها الأخرى التي لم يتم وضعها على قائمة العقوبات، وكذلك الحال بالنسبة لشركات التنقيب عن النفط والغاز حيث أن العقوبات لم تحرمها من حق استغلال الحقول النفطية (الجزيرة نت، ٢٠١٤م).

٢.٢: الخلافات الأمريكية حول العقوبات:

تباينت وجهات النظر داخل الإدارة الأمريكية بشأن سياستها اتجاه روسيا الاتحادية بعد تصاعد الأزمة الأوكرانية والمجالات التي يمكن أن تشملها العقوبات، حيث دارت نقاشات طويلة ومكثفة ومعقدة داخل إدارة الرئيس (باراك أوباما) والكونغرس الأمريكي حول إمكانية وطرق الرد على تصاعد الأزمة. ورافق الخطوات المتدرجة التي اتخذها الرئيس (أوباما) ضد السياسات الروسية فيما يتعلق بالأزمة الأوكرانية محاولات لوقفها من قبل "المجلس الأمريكي الروسي للإعمال" عبر نشاط إعلاني يظهر الأضرار التي ستلحق باقتصاد وشركات كلا البلدين جراء العقوبات، بهدف التأثير على الرأي العام الأمريكي ومن خلاله على الإدارة الأمريكية والكونغرس، إلا أن نتائجها كانت غير فعالة، وذلك بسبب محدودية التجارة الثنائية بين الولايات المتحدة وجمهورية روسيا الاتحادية^(٢)؛ حيث إن التبادل التجاري مع روسيا الاتحادية يمثل حصة متدنية نسبياً من التجارة الخارجية للولايات المتحدة؛ ففي عام ٢٠١٣م صدرت الولايات المتحدة إلى روسيا ما قيمته ٠,٧١% من قيمة الصادرات الأمريكية واستوردت ١,١٩% من قيمة وارداتها، في حين تمثلت تجارة روسيا مع الولايات المتحدة في ٢,٧% من صادراتها و ٥,٦% من وارداتها. وفي نفس الوقت لا تعتبر الولايات المتحدة من المستثمرين الاستراتيجيين في روسيا حيث شكلت استثماراتها في روسيا عام ٢٠١٢ فقط حوالي ٢,٩ مليار دولار أو ما يعادل ٠,٥% من مجموع الاستثمارات الأمريكية الخارجية (Nelson, 2014).

ولا يمكن النظر للعقوبات كبديل عن الاستراتيجية الأمريكية اتجاه روسيا والتي قد تتغير مع مرور الوقت، فبالتوازي مع العقوبات زادت الولايات المتحدة من مساعداتها الإنسانية والاقتصادية لأوكرانيا وبالوقت نفسه أعلنت عن حزمة إجراءات في إطار حلف الشمال الأطلسي والتوسع في تقديم المساعدات العسكرية لبلدان أوروبا الوسطى (النعماني، ٢٠١٤). وتعتبر الولايات المتحدة ركيزة من ركائز الاقتصاد العالمي والنظام المالي العالمي، وتطمح إلى تحولات في سوق موارد الطاقة من خلال ما يسمى بثورة الصخر الزيتي ولهذه الأسباب يجب النظر للعقوبات باعتبارها تهديداً للسلطات

الروسية على نطاق واسع في أسواق المال والمواد الأولية العالمية.

٣.٢: التشريعات الأمريكية المتعلقة بالعقوبات الدولية:

خولت التشريعات الأمريكية الرئيس الأميركي بصلاحيات فرض عقوبات مختلفة على أي بلد أو أي جهة تقوم بأعمال تهدد الأمن القومي الأمريكي أو سياستها الخارجية أو الاقتصاد الأمريكي، من وجهة نظر صناع القرار في الولايات المتحدة، وذلك وفقا لعدة قوانين أمريكية من أهمها؛ "قانون الأحوال الطارئة الدولية الاقتصادية" الصادر عام ١٩٧٧ والذي يسمح للرئيس الأمريكي بفرض عقوبات على جميع أو بعض المعاملات التجارية والمالية مع البلدان الأجنبية وكذلك على بعض الكيانات الاقتصادية أو حتى على الأفراد (Hufbauer, Schott, Elliott, Oegg, 2007). ومارست الإدارات الأمريكية المتعاقبة والكونغرس الأمريكي أدوات الضغط الاقتصادية وبشكل منتظم ضد الحكومات والجهات غير الحكومية، كالمؤسسات المختلفة والأفراد والتي توجه لها اتهامات مختلفة منها: ممارسة سياسات معادية للولايات المتحدة، أو المشاركة في برامج تساهم في انتشار أسلحة الدمار الشامل، أو اتهامها بدعم الإرهاب أو خرق حقوق الإنسان، ومثال ذلك السياسات الأمريكية اتجاه كل من كوريا الشمالية وكوبا.

ومن الملاحظ أن السمة المشتركة لجميع العقوبات التي أقرها البيت الأبيض والكونغرس الأمريكي تتمثل بـ "مبدأ الولاية القضائية الخارجية" والذي يقوم على تمدد قوانين الولايات المتحدة وتطبيقها خارج أراضيها، أي؛ تحويل قوانينها الوطنية إلى قوانين عالمية (محي الدين، ٢٠٠٩). ومن الأمثلة على مثل هكذا أعمال القوانين والأنظمة التي صدرت عن الرئاسات الأمريكية المتتالية والتي تم تطبيقها ضد كل من كوبا وإيران وسوريا والسودان وكوريا الشمالية، ومن الأمثلة على الإلغاء التدريجي وفي بعض الأحيان وبشكل سريع في العقود الأخيرة، كان رفع العقوبات عن جنوب أفريقيا ونيكاراغوا والهند وباكستان وصربيا والعراق وليبيا. ومن الأمثلة على قوائم العقوبات التي تتغير باستمرار وفقاً لعلاقات الولايات المتحدة الثنائية، العقوبات المالية التي تفرضها الولايات المتحدة على أفراد أو مؤسسات أو شركات من روسيا والصين والتي يشتبه بها بتوريد تكنولوجيا ومعدات ذات استخدام مزدوج لبعض الدول التي تشملها العقوبات الأمريكية.

وينبغي النظر إلى العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة على روسيا بعد الأزمة الأوكرانية، والتي بدأت بالقرارات التي اتخذها الرئيس الأمريكي أوباما ودعمها -وينشيط- الكونغرس الأمريكي، كاستمرار لسياسات واشنطن السابقة في فرض العقوبات على دول عديدة في العالم. ومهما اختلف

الخبراء الأمريكيون في تقييم فعالية العقوبات الأحادية، ومتعددة الأطراف إلا أنهم متفقون على أنها في معظم الحالات تعبر عن مصالح وأهداف سياسة الولايات المتحدة على المدى البعيد. ولا يمكننا أن نتجاهل أنه وفي بعض الحالات يمكن للعقوبات أن تكون أيضاً مستمدة من حسابات على المدى القصير ولكي تتماشى مع السياسات المتبعة لحظة زمنية معينة. ويمكن كذلك للعقوبات أن تتغير تبعاً لأولويات الإدارة الأمريكية أو توازن القوى في مجلسي النواب والشيوخ، ومثال ذلك الممارسات الأمريكية في فرض العقوبات ضد إيران (Congressional Research Service, 2014).

٤.٢: دور الكونغرس الأمريكي في فرض العقوبات:

لا يمكن النظر إلى العقوبات التي تتخذها الولايات المتحدة الأمريكية ضد أي دولة بعيداً عن طبيعة النظام السياسي الأمريكي والسياسة الداخلية الأمريكية، فصلاحيات الرئيس الأمريكي الذي يملك المبادرة في هذا الجانب محددة من قبل القرارات التي يمكن أن يصدرها الكونغرس. وبالرغم من الصلاحيات الواسعة والسلطة الحقيقية التي يتمتع بها الرئيس الأمريكي فيما يتعلق بالعلاقات الدبلوماسية والتجارة الخارجية إلا أن صلاحياته في جانب فرض العقوبات الدولية محدودة وتخضع لمراقبة الكونغرس. حيث إنَّ القانون الخاص "قانون الصلاحيات الاقتصادية في حالات الطوارئ الدولية"^(٣) الصادر عام ١٩٧٧ يخول الرئيس الأمريكي فرض عقوبات مالية وتجارية من ناحية، ومن ناحية أخرى يفرض عليه التشاور وتقديم التقارير المنتظمة إلى الكونغرس في حال اتخاذ مثل هذه الخطوات (الحياة، ٢٠١٤م).

ويعتمد التنسيق الكامل أو الجزئي للسياسة الخارجية الأمريكية بين رئيس الدولة والكونغرس على التركيبة السياسية للكونغرس، وهو ما ينعكس بشكل مباشر على التعاون أو المناقشة وحتى الصراع بينهما، وفقاً للحزب الذي لديه الأغلبية في الكونغرس. فالرئيس كرأس للسلطات الفيدرالية يمكنه فرض أولوياته، إلا أنه في الواقع مجبر على التنسيق والتعاون مع الكونغرس الذي يملك صلاحية أقرار ميزانية المؤسسات والوكالات الأمريكية المختلفة، ومن هنا فإن التعاون بينهما أمر ضروري في حالة إقرار العقوبات.

وتلعب الحملات المنظمة من قبل جماعات الضغط واللوبيات المختلفة دوراً هاماً داخل الكونغرس، وهو ما يبدو واضحاً فيما يخص السياسة الخارجية عند التصديق على الاتفاقيات الدولية، أو فرض العقوبات، أو تقديم مساعدات اقتصادية، أو حتى في اختيار سفراء الولايات المتحدة.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن النقاشات التي جرت في الكونغرس فيما يخص الأزمة الأوكرانية لم تكن لصالح روسيا، حيث توحد الحزبان في معارضة سياستها. وعلى الرغم من النقد الواسع الذي تتعرض

له سياسات الرئيس أوباما من قبل مجلس النواب ومجلس الشيوخ الذي تسيطر عليهما أغلبية من الجمهوريين، إلا أن قراراته فيما يتعلق بالموقف الروسي من الأزمة الأوكرانية حظيت بدعم واسع من قبل المجلسين. حيث أقر الكونغرس ومجلس الشيوخ وبالأغلبية المطلقة قانون يدعم الإدارة الأمريكية فيما يتعلق بالموقف اتجاه روسيا، والذي دخل حيز التنفيذ في ٣ نيسان ٢٠١٤م. حيث نص هذا القانون على إمكانية رفض السلطات الأمريكية إصدار تأشيرات دخول إلى أراضي الولايات المتحدة للمسؤولين الروس (PUBLIC LAW, 2014).

وتتباين الآراء حول الضغوطات الأمريكية على روسيا في حال استمرار موقفها من الأزمة الأوكرانية، فمن بين الوسائل المقترحة استبعادها الكامل من مجموعة الثمانية وإنهاء عضويتها في منظمة التجارة العالمية، وحضر مساعدة المؤسسات الفيدرالية لاستثمارات الشركات الصغيرة والمتوسطة في روسيا، والوقف التام لتعاون وكالة (ناسا) مع وكالة الفضاء الروسية، وحضر امدادات الأسلحة والمعدات الروسية لقوات الأمن الأفغانية، والتوسع في العقوبات المالية وتأشيرات السفر لتشمل جميع المسؤولين في الدولة الروسية، واعتبار سلطات جمهورية دونيتسك الشعبية منظمة إرهابية، ومقاطعة كأس العالم لكرة القدم والمقرر إقامته في روسيا عام ٢٠١٨م (الدعوة، ٢٠١٤م).

٥.٢: المؤسسات الأمريكية المسؤولة عن تطبيق العقوبات الدولية:

تعتمد فعالية العقوبات الأمريكية ضد روسيا على مشاركة الإدارات والوكالات الفدرالية الأمريكية المختلفة، والتي في أغلبها عبارة عن مؤسسات اقتصادية أو مالية ذات طابع استخباراتي. وتقوم وزارة الخزانة الأمريكية بدور رئيسي في تخطيط ومراقبة وتنفيذ العقوبات جنباً إلى جنب مع وزارتي العدل والخارجية. ويناط بوزارة الخزانة مسؤولية تنسيق النشاط ضد الأشخاص والمؤسسات المفروض عليها العقوبات، وأعداد المقترحات والتغيرات في الأنظمة واللوائح الرئاسية، والاتصال مع الحكومات والمؤسسات المالية الأجنبية. ويقوم "مكتب مراقبة الأصول الأجنبية" التابع للوزارة بتحليل المعلومات البنكية والمصرفية المتاحة له، وإلى جانب مكاتب أخرى يُقيم حالة المؤسسات الخاضعة للعقوبات، وإلى الآن قام "مكتب مراقبة الأصول الأجنبية" بمتابعة ومراقبة نشاط أكثر من ستة الاف مؤسسة يشتبه في انتهاكها للعقوبات الأمريكية (أمين، ٢٠١٤). ويخضع جميع المواطنين الأمريكيين وكل من يقيم بشكل دائم في الولايات المتحدة وممثلي الشركات الأجنبية لقوانين وأنظمة "مكتب مراقبة الأصول الأجنبية". وطبقاً للمبادئ التوجيهية للمكتب فإن مؤسسات الرقابة البنكية الأمريكية ملزمة في مساعدة وزارة الخزانة في ملاحقة ومقاضاة الأشخاص أو المؤسسات التي تخترق العقوبات؛ لأنه

من الصعب منع المعاملات المحظورة من دون مساعدة البنوك، ولذلك قد تتعرض البنوك لعقوبات شديدة في حالة عدم تعاونها مع السلطات الاتحادية للولايات المتحدة (ACAMS, 2007).

وتشارك وزارة الطاقة الأمريكية في تنفيذ العقوبات فيما يخص قطاع الطاقة الروسي. وبالأخذ بعين الاعتبار العقوبات التي سبق اتخاذها، وكذلك الدور الرئيسي للتكنولوجيا والشركات الأمريكية في سوق الطاقة العالمي، فمن المرجح تجميد ولفترة طويلة وحتى إلغاء المشاريع المشتركة الأمريكية الروسية في مجال الطاقة، إضافة إلى الضغط على أطراف أخرى بعدم القيام بمثل هذا التعاون مع الشركات الروسية.

وتشرف وزارة الخارجية بدورها على عقوبات منع الدخول إلى أراضي الولايات المتحدة بالإضافة إلى العقوبات في مجال الاستثمار والطاقة والتجارة. وتقوم البعثات الدبلوماسية الأمريكية برصد أنشطة المؤسسات الخاضعة للعقوبات وشركائها إضافة إلى التعاون مع السلطات والنظام المصرفي في البلد المضيف (The White House, 2014). ويمكن ان نلاحظ أن الإدارة الأمريكية في الفترة الأخيرة تطلب المساعدة بالمقام الأول من حلفائها وشركائها في الاتحاد الأوروبي وكندا واليابان وأستراليا وكوريا الجنوبية. وتعدّ إسرائيل شريكا هاما لواشنطن فيما يتعلق بمجال العقوبات على المعدات العسكرية وتكنولوجيا الاستخدام المزدوج. وفي حين انه من المتوقع في القريب العاجل تنسيق نشاط مجموعة السبعة من قبل الولايات المتحدة، إلا أنه من الصعب عليها استغلال مجموعة غسل الأموال (فافت) والمجربة في تنفيذ العقوبات بعد عام ٢٠٠١م، ضد روسيا (The Hague Declaration, 2014).

الخاتمة.

بالرغم من المصالح العالمية للعلاقات الأمريكية الروسية إلا أن إدارة الرئيس الأمريكي أوباما قررت فرض عقوبات اقتصادية ضد روسيا بعد ضمها شبه جزيرة القرم إلى أراضيها، واتهامها بالتدخل في الشؤون الداخلية لأوكرانيا. وتجدر الإشارة هنا أنه لا يجب النظر إلى العقوبات التي فرضتها الولايات المتحدة وحلفائها ضد روسيا فقط من المنظور المالي، كما تفعل كل من روسيا والشركات الأمريكية العاملة في السوق الروسي؛ فلعقوبات تأثير غير مباشر على روسيا من حيث موقعها على المسرح الدولي وعلاقاتها مع دول العالم، إضافة إلى علاقاتها مع شركائها الاقتصاديين حول العالم. فيما تعتبر واشنطن العقوبات مكملة لضغوطاتها على روسيا، وإحدى أشكال استراتيجيتها في مساعدة أوكرانيا وحلفائها في الطرف الشرقي لحلف الشمال الأطلسي، وأنها تأتي رداً على

سياسة الكرملين اتجاه أوكرانيا، والتي إذا لم تتغير سيكون من الممكن توسيع نطاقها وحدتها، حيث أن الأزمة الأوكرانية مفتوحة على كل الاحتمالات.

تنفيذها؛ إذ كانت العقوبات أكثر فاعلية عندما استطاعت واشنطن تنسيق انشطتها، ودعمها من حلفاء مقربين كمجموعة السبعة والاتحاد الأوروبي وبعض دول آسيا.

وعقدت القوانين الأمريكية التي اقراها الكونغرس لتنفيذها خارج إطار السيادة الأمريكية، علاقات الولايات المتحدة مع العديد من الدول والبنوك والشركات العالمية. وكانت أكثر العقوبات الأميركية فعالية تلك التي -وبعد وقت من اقرارها- حصلت على دعم مجلس الأمن ونظام الأمم المتحدة، إلا أنه وفي حالة الأزمة الأوكرانية -ونتيجة إلى الموقف الروسي في مجلس الأمن- لا معنى للنظر لأي دور للأمم المتحدة، ولذلك ستضطر واشنطن إلى السعي لدعم مجموعة السبعة والاتحاد الأوروبي وحلفائها الآخرين الفاعلين على المسرح الدولي مثل كوريا الجنوبية وأستراليا وغيرها من دول العالم.

وينبغي التأكيد على أن آليات وقنوات مراقبة العقوبات على المستوى العالمي خضعت إلى تطوير وتحسين مستمر منذ عام ٢٠٠١م من قبل وزارة الخزانة والإدارة الأمريكية وبدعم من النظام البنكي الأمريكي. وبخلاف العقوبات التي فرضت ضد إيران لا يوجد أي خلاف أو جدل بين البيت الأبيض والكونغرس الأمريكي يمكن أن يقود إلى إقرار قوانين قد تعيق أنشطة الدبلوماسية الأمريكية في تنفيذ العقوبات ضد روسيا الاتحادية.

وتعتبر الولايات المتحدة وحلفائها العقوبات التي اتخذتها ضد روسيا من أنجع وسائل الضغط فعالية على سياسة موسكو تجاه أوكرانيا ومنعها من تصعيد الصراع. ويمكن القول بأن تمديد العقوبات والتوسع فيها من خلال فرض عقوبات أكثر صرامة، يؤشر إلى عدم اعتبار روسيا شريكاً إستراتيجياً وإنما دولة تهدد الأمن في المنطقة. إلا أن روسيا لم تخضع لهذه الوسائل من الضغط بل سرعان ما بدأت تبحث عن البدائل من خلال علاقتها مع الصين ودول البركس وحتى مع بعض دول الاتحاد الأوروبي مثل اليونان لتتمكن من تخطي هذه العقوبات ومواصلة سياساتها تجاه أوكرانيا.

الهوامش:

(١) قرر مجلس الأمن في القرار رقم ٧٥٧ (لسنة ١٩٩٢) فرض عقوبات اقتصادية شاملة على جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية، ونص القرار على ألا يشمل حظر المعاملات التجارية والمالية مع

جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الإمدادات الموجهة فقط للأغراض الطبية والمواد الغذائية التي تخطر بها لجنة العقوبات وهذا مثال على المنهج الذي يتبعه مجلس الأمن بالنسبة للاحتياجات الخاصة للسكان المدنيين في بلد يخضع للحظر . <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5r2agc.htm> تاريخ الدخول ٢٧/٣/٢٠١٦.

وفرض مجلس الأمن على هايتي في سنة ١٩٩٣، ومن خلال القرارين ٨٤١ و ٨٧٣ حظرا محدودا (يشمل الأسلحة والبنترول وتجميد الأرصدة الأجنبية). وفي القرار رقم ٩١٧ (السنة ١٩٩٤)، وسع نطاق الحظر ليشمل كل السلع والمنتجات باستثناء الإمدادات الموجهة فقط للأغراض الطبية والمواد الغذائية وغيرها من السلع والمنتجات اللازمة للاحتياجات الإنسانية الضرورية التي توافق عليها لجنة العقوبات بمقتضى إجراء عدم الممانعة الذي أنشئ عقب القرار رقم ٨٤١ . <https://www.icrc.org/ara/resources/documents/misc/5r2agc.htm> تاريخ الدخول ٢٧/٣/٢٠١٦.

(٢) للمزيد من المعلومات حول نشاط "المجلس الأمريكي الروسي للأعمال" راجع موقعه الإلكتروني على العنوان التالي: <https://www.usrbc.org>

(٣) قانون أميركي تم تفعيله عام ١٩٧٧ يمنح الصلاحية في حالة الطوارئ، والتي كانت تمنح للرئيس الأميركي من خلال قانون التجارة مع العدو لعام ١٩١٧. وبشكل خاص، يوفر القانون للرئيس القدرة على التحري أو الضبط أو الإلزام أو المنع لأية معاملة اقتصادية تقريبا تتعلق بملكية ما يكون لدولة أو فرد أجنبي مصلحة فيها وذلك بعد الإعلان عن وجود حالة طارئة وطنية بسبب وجود تهديد من مصدر ما خارج الولايات المتحدة. ومنذ تطبيقه تم استخدام الصلاحية التي يمنحها القانون لفرض عدة أنواع من العقوبات الاقتصادية على بلدان أجنبية ولضمان استمرار فرض سلطة قانون إدارة التصدير/الصادرات خلال الفترات العديدة التي كانت فيها السلطة الدستورية قد انتهت. ومنذ العام ١٩٩٩، فرضت العقوبات على كوبا وكوريا الشمالية تحت سلطة قانون التجارة مع العدو، وعلى بورما وليبيا والعراق وإيران وجمهورية يوغوسلافيا (صربيا ومونتينيغرو) والسودان وحركة طالبان وحركة يونيتا (من ضمنها العقوبات المتعلقة بالإرهاب الشرق أوسطي والمخدرات وانتشار الأسلحة النووية والكيميائية والبيولوجية) تحت سلطة قانون الصلاحيات الاقتصادية في حالة الطوارئ الدولية. انظر: <http://iipdigital.usembassy.gov/st/arabic/texttrans/2008/10/20081010100430ssissirdile0.5896047.html#xz3w3w1UGi4> تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٢.

المصادر والمراجع.

المراجع العربية:

- أبي خليل، ر. إ. (٢٠٠٩م)، العقوبات الاقتصادية الدولية في القانون الدولي بين الفعالية وحقوق الانسان، الطبعة الأولى، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص ٩٩-١٠٠.
- أحمد، ف. ع. (٢٠٠٠)، العقوبات الدولية الاقتصادية، الطبعة الأولى، القاهرة، دار النهضة العربية، ص ٣٤.
- الزويري، م. (٢٠١٢)، العقوبات الجديدة على إيران: التأثيرات والتداعيات. مركز الجزيرة للدراسات، تقارير. ١٣ شباط ٢٠١٢م.
- المجذوب، م. (٢٠٠٢)، التنظيم الدولي. النظرية والمنظمات العالمية والاقليمية والمتخصصة. الطبعة السابعة، بيروت، منشورات الحلبي الحقوقية، ص ١٩٧ و ٢٥١.
- بو بكر، خ. (٢٠٠٨)، العقوبات الاقتصادية في القانون الدولي المعاصر، الجزائر، ديوان المطبوعات الجامعية ص ٨٠-٨١.
- شلبي، أ.م. (٢٠١٥)، الأبعاد الدولية للأزمة الأوكرانية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الاستراتيجية والسياسية والاقتصادية، متاح على الرابط التالي: <http://democraticac.de/?p=25929> تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٣م.
- محي الدين جمال (٢٠٠٩)، العقوبات الاقتصادية للأمم المتحدة، القاهرة، دار الجامعة الجديدة، ص ١٥٨.
- يادكار، ط. ر. (٢٠٠٩)، مبادئ القانون الدولي العام، الطبعة الأولى، أربيل، مؤسسة موكرياني للبحوث والنشر ص ٢٧-٣١.
- ACAMS (٢٠٠٧)، الدليل الدراسي لامتحان شهادة اختصاصي معتمد في مكافحة غسيل الأموال. جمعية الاختصاصيين المعتمدين في مكافحة غسيل الأموال، الطبعة الرابعة، متاح على الرابط التالي: http://files.acams.org/pdfs/Arabic_Study_Guide.pdf, تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٣م.

المقالات الصحفية في الجرائد والمواقع الالكترونية:

- الحياة، (٢٠١٤) الكونغرس يحض اوباما على توسيع العقوبات ضد روسيا. ٢٠١٤/٥/٥، متاح

- على الرابط التالي: <http://www.alhayat.com/Articles/2160042/> تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٤م.
- الحياة، (٢٠١٤) مسؤول أميركي: العقوبات على روسيا ستستهدف صناعات الدفاع وأفراد وشركات. ٢٠١٤/٤/٢٧، متاح على الرابط التالي: <http://www.alhayat.com/Articles/> 2015667 تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/١٢م.
- الدنغو، م. (٢٠١٤) مقاطعة كأس العالم ٢٠١٨. موقع النيلين الإلكتروني ٢٠١٤/٩/٧، متاح على الرابط التالي: <http://www.alnilin.com/175602.htm> تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٣م.
- أمين، إ. (٢٠١٤) "أوفاك" تعلن الحروب المالية بدلاً عن العسكرية. موقع إرم الأخباري ٢٠١٤/٥/٦، متاح على الرابط التالي: <http://www.ermnews.com/news/world/> 98632 تاريخ الدخول ٢٠١٦/١/٣م.
- النعماني، محمد، (٢٠١٤) الجنسية الروسية تقتحم الحرب الكلامية بين روسيا وأمريكا حول الأزمة في أوكرانيا، واتهامات متبادلة، وكيف تتهم موسكو بافتعال وإشعال حرب عالمية ثالثة. الحوار المتمدن-العدد: ٤٤٣٦، ٢٠١٤/٤/٢٧، متاح على الرابط التالي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=412281> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/١٩م.
- الوطن، (٢٠١٤) بوابة إلكترونية شاملة، أمريكا تعلق ارتباطها التجاري والعسكري مع روسيا و"موسكو" عند موقفها. ٢٠١٤/٣/٤، متاح على الرابط التالي: <http://www.elwatannews.com/news/details/429973> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/١١م.
- بازغ، ع. (٢٠١٣) العقوبات الاقتصادية الدولية، الحوار المتمدن-العدد: ٤٠٤٩، ٢٠١٣/٤/١، متاح على الرابط التالي: <http://www.ahewar.org/debat/show.art.asp?aid=352412> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/١٩م.
- زلوم، ع. (٢٠١٦) زلزال اقتصادي وسياسي من العيار الثقيل.. لماذا هبطت الأسعار وسعر البترول من يقرره؟ ومن الخاسر والرابح؟ لندن: موقع رأي اليوم الإلكتروني. ٢٠١٦/١/١٨، متاح على الرابط التالي: <http://www.raialyoum.com/?p=375979> تاريخ الدخول ٢٠١٦/٦/٢٩م.

- **Energy ties pose conundrum on use of sanctions**, Financial Times, 15.05.2014, p. 3.

مواقع الانترنت العربية:

- الجزيرة نت، (٢٠١٤) عقوبات غربية متدرجة على روسيا. ٢٠١٤/١٢/١٩، متاح على الرابط التالي: <http://www.aljazeera.net/news/ebusiness/2014/12/19/> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/١٢ م.
- المركز القومي لدراسات الشرق الأوسط، (٢٠١٣) حلقة نقاشية حول "الاتفاق النووي الإيراني وتداعياته الاستراتيجية". بتاريخ ٢٠١٣/١٢/٣، متاح على الرابط التالي: <http://ncmes.org/ar/events/169> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/٥.
- جاسم، ص. (٢٠١٢) ميانمار والمحور الآسيوي في سياسة أوباما: تنافس الكبار والأهمية الإستراتيجية. مركز الجزيرة للدراسات، تقارير ٢٠١٢/١١/٢١، متاح على الرابط التالي: <http://studies.aljazeera.net/ResourceGallery/media/Documents/2012/11/21/20121121113143829734myanmar%20in%20the%20us%20strategy.pdf> تاريخ الدخول ٢٠١٥/١٢/٥.

المراجع الأجنبية:

- Annan, K.A. (200٠) **We the Peoples, the Role of the United Nations in the 21st Century**, United Nations, New York, pp. 49–50. available at www.un.org/en/events/pastevents/pdfs/We_The_Peoples.pdf, accessed in: 11 November 2016
- Bengtsson, M. (2002) **Economic Sanctions Go Smart: A human rights perspective**, Master Thesis, Linkoping University, pp.23-24, available at liu.diva-portal.org/smash/get/diva2:18527/FULLTEXT01, accessed in: 10 January 2016
- Crimea Sanctions Advisory. Obfuscation of Critical Information in Financial and Trade Transactions Involving the Crimea Region of Ukraine.(٢٠١٥).

- available at https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/crimea_advisory.pdf, accessed in: 17 May 2016
- Ditych, O. (2014) Bracing for Cold Peace.US-Russia Relations After Ukraine, **The International Spectator**, Vol 49, No.4, December 2014, available at http://www.academia.edu/10451867/Bracing_for_Cold_Peace_U.S.-Russia_Relations_after_Ukraine, accessed in: 6 February 2016
 - Drezner, D. W. (2014) **Five myths about sanctions**. “The Washington post”, available at https://www.washingtonpost.com/opinions/five-myths-about-sanctions/2014/05/02/a4f607b6-d0b4-11e3-9e25-188ebe1fa93b_story.html, accessed in: 29 September 2016
 - Friedman, G. (2014) **U.S. Defense Policy in the Wake of the Ukrainian Affair**, available at <https://www.stratfor.com/weekly/us-defense-policy-wake-ukrainian-affair>, accessed in: 10 December 2016
 - Hufbauer, G. C. Schott, J. J. Elliott, K. A. Oegg, B. (2007) **Economic Sanctions Reconsidered**, (hardcover), **Peterson Institute for International Economics**, United States of America, 3rd edition, P. 133.
 - Kondoch, B. (2001) **The Limits of Economic Sanctions under International Law: The Case of Iraq**, available at www.casi.org.uk/info/kondoch01.pdf, accessed in: 11 November 2016
 - Nelson, R. M. (2014) **U.S.-Russia Economic Relations**, „CRS Insights”, 1 /8/2014. P. 1, available at <http://www.fas.org/sgp/crs/row/IN10119.pdf>, accessed in: 10 December 2016
 - **Teaching with the News Online Resource, Unrest in Ukraine—Background**, (2014). available at <http://www.choices.edu/wp-content/uploads/2017/08/choices-twtn-ukraine-background-and-charting.pdf>, accessed in: 10 May 2016
 - Woehrel, S. (2014) “Ukraine: current issues and U.S policy “, **Congressional Research Service**, May 2014. Available at <file:///C:/Users/ECS/Downloads/ADA602711.pdf>, accessed in: 31 January 2016

- Zimmerman, w. (2014) **Ruling Russia: authoritarianism from the revolution to Putin**, Princeton: Princeton University Press. Yearbook of the International Law Commission, 2001, vol. ii part two .P. 75

الوثائق:

- **Executive Orders**, (2014), available at https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo.pdf
https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo2.pdf
https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo3.pdf
https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/ukraine_eo4.pdf
accessed in: 22 May 2015
- **Charter of the United Nation**, available at <http://www.un.org/en/charter-united-nations/index.html>, accessed in: 29 June 2016
- **Congressional Research Service**, Iran Sanctions, 2019, Updated January 4, 2019, available at <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RS20871.pdf>, accessed in: 21 January 2019.
- **PUBLIC LAW 113-95—APR. 3, 2014 Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014**, available at <https://www.congress.gov/113/plaws/publ95/PLAW-113publ95.pdf>, accessed in: 10 January 2016.
- **Support for the Sovereignty, Integrity, Democracy, and Economic Stability of Ukraine Act of 2014**, available at <https://www.congress.gov/113/plaws/publ95/PLAW-113publ95.pdf>, accessed in: 20 December 2016

- **The Covenant of the League of Nations.** available at http://avalon.law.yale.edu/20th_century/leagcov.asp, accessed in: 30 October 2016
- **The Hague Declaration following the G7 meeting** on 24 March 2014, available at http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-14-82_en.htm, accessed in: 22 January 2016
- **The White House, Office of the Press Secretary**, 2014, available at <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/03/17/fact-sheet-ukraine-related-sanctions>, accessed in: 19 January 2016
- **Wales Summit Declaration, NATO.int**, (2014), available at http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?selectedLocale=en, accessed in: 12 November 2015
- **Yearbook of the International Law Commission**, 2001, vol. ii part two, available at <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a5610.pdf> , accessed in: 30 March 2016