



CENTRO STUDI
INTERNAZIONALI



DUELLO ALL'ULTIMA SANZIONE.

IL CAESAR ACT E LA RICOSTRUZIONE DELLA SIRIA

Di Denise Morengi
Luglio 2020

Nove anni di conflitto hanno devastato la Siria, sfigurandone il tessuto sociale e urbano in modo devastante. Se la battaglia sul campo sembra essere arrivata alle battute finali, la partita apparentemente economica, ma fundamentalmente politica, riguardo il futuro del Paese e la sua ricostruzione è invece nella sua fase più accesa. Questo soprattutto a causa degli interessi dei numerosi attori coinvolti, e in special modo dopo il rimescolamento di carte rappresentato dal Caesar Syria Civilian Protection Act statunitense, entrato in vigore il 17 giugno e più noto semplicemente come “Caesar Act”.

COSA PREVEDE IL CAESAR ACT

L'atto, oltre ad essere un primo passo verso il riconoscimento delle violazioni dei diritti umani compiute dal regime di Bashar al-Assad, prevede l'imposizione di **nuove sanzioni** al regime del Presidente siriano e a qualunque individuo o organizzazione che lo supporti o faciliti l'acquisizione, da parte di questo, di beni, servizi o tecnologie utili alle sue attività militari, al settore aeronautico, all'industria di idrocarburi siriana e al settore delle costruzioni, anche attraverso prestazione ingegneristiche, intaccando, di fatto, il processo di ricostruzione del Paese. Si tratta di sanzioni secondarie, che dunque hanno **validità extra-territoriale**: sono cioè applicabili a qualsiasi entità o individuo, indipendentemente dalla nazionalità, che intrattenga un certo tipo di attività commerciale o di supporto a Damasco, anche in modo indiretto. Tali sanzioni consistono nel negare l'accesso tanto al sistema finanziario quanto al mercato statunitense, che godono di un'estensione globale; sono previsti anche blocchi delle proprietà negli Stati Uniti o legate in qualche modo ad essi, divieti di viaggio e arresti. Il testo del Caesar Act, peraltro, menziona esplicitamente, e per la prima volta dall'inizio del conflitto, i governi di Iran e Russia, così come le milizie ad essi afferenti, come oggetti di sanzione, a causa del supporto decisivo fornito ad Assad dal punto di vista militare, finanziario e diplomatico, che lo hanno di fatto portato alla vittoria sul campo. La capillarità delle sanzioni, sia nella loro natura extra-territoriale che nella loro estensione in un gran numero di

“Il Caesar Act introduce sanzioni secondarie con validità extra-territoriale, che colpiscono anche chi ha solo rapporti indiretti con Damasco”

settori, delinea il Caesar Act come un **tentativo americano di riguadagnare rilevanza nel contesto siriano**.

Washington cerca di limitare i vantaggi politici che Assad e i suoi alleati nel fronte lealista (Iran, Hezbollah, Russia) possono ricavare dalla vittoria sul piano militare contro le opposizioni armate. Gli Stati Uniti usando quindi la leva economica al fine di recuperare un certo peso nel futuro assetto politico della Siria. Questo avviene soprattutto in relazione alla questione della ricostruzione del Paese e delle sue infrastrutture: come già detto, le sanzioni verranno infatti applicate anche a qualunque attore globale che collabori con Assad per la ricostruzione. In questo contesto, Washington utilizza le sanzioni per pressare il Presidente siriano, tagliando le sue linee di finanziamento al fine di ostacolare il processo di ricostruzione sotto la sua guida che, al contrario, sarebbe orientato al consolidamento del suo potere e di quello dei grandi uomini d'affari siriani a lui vicini evitando qualsiasi concessione politica.

Peraltro, alcuni passi in questa direzione sono già stati intrapresi da Assad, soprattutto a livello legislativo. Nel 2018 il Parlamento siriano ha approvato la legge n.10, che permette al governo di creare delle zone di sviluppo su tutto il territorio nazionale, all'interno delle quali Damasco può espropriare gli immobili, anche senza compensazione nel caso in cui i proprietari non provvedano a fornire gli atti di proprietà alle autorità competenti entro un anno. Questo rappresenta un grande scoglio per i rifugiati che, nel caso in cui avessero una proprietà in una zona di sviluppo ma non potessero tornare in Siria dato il loro status, vedrebbero il proprio immobile espropriato, senza ricevere compensazioni e rendendo ancora meno tangibile la possibilità di ritorno nel proprio luogo d'origine. Inoltre, la maggior parte dei siriani non ha la possibilità di dimostrare la sua effettiva proprietà sugli immobili, sia perché spesso i documenti per dimostrarla si trovano in Siria, dove molti siriani non possono tornare, sia perché in molte aree del Paese (specialmente le aree periferiche dei grandi centri urbani, più colpite dal conflitto) prevale un sistema di proprietà informale, e quindi non documentata. In questo modo la legge permette di evitare che grandi comunità di oppositori possano tornare nei loro luoghi d'origine, ma anche di spostare interi gruppi, soprattutto in

zone ribelli, che vengono sistematicamente smembrate per far spazio a grandi progetti infrastrutturali di lusso. Esempio primario è quello di Marota City, nella periferia di Damasco, un'area con lussuosi appartamenti e zone shopping, che sostituirebbe due grandi zone di Damasco, tra cui Basatin al-Razi, i cui abitanti erano tradizionalmente lavoratori della bassa classe media. Questi sono stati espulsi attraverso il decreto n.66, versione precedente della legge n.10, per far spazio ad un enorme progetto finanziato dal regime e dal settore privato legato ad esso, ossia da quegli imprenditori arricchiti durante il conflitto. Il capitale di questi è cresciuto vertiginosamente anche grazie alle **politiche di deregulation** con le quali il regime di Assad ha pilotato l'economia siriana, favorendo i suoi *clientes*, la sua famiglia e l'accumulo di vantaggi politici a scapito delle fasce più basse della popolazione. Questo orientamento economico è tra le motivazioni stesse che hanno portato alle proteste del 2011, in quanto naturale generatore di enormi diseguaglianze, marginalizzazioni e impoverimenti. Le grandi ineguaglianze hanno portato le fasce medio-basse della popolazione, a lungo relegate ai margini, ad opporsi al regime, dando inizio alle manifestazioni del 2011. La stessa impronta sembra ripresentarsi, addirittura in una versione più apertamente indurita, nel piano di ricostruzione di Assad, volto ad **arricchire i grandi affaristi** che lo seguono con progetti immobiliari lucrativi, con l'intenzione di ricompensare questi ultimi per il supporto fornitogli durante il conflitto sotto forma di finanziamenti e milizie, ma anche al fine di **marginalizzare nuovamente le fasce medio-basse** della comunità ritenute meno fedeli. Questo da ogni punto di vista, da quello economico a quello prettamente fisico. Infatti, il progetto di Assad non solo include l'espulsione di queste da alcune zone, con la garanzia legislativa della legge n.10, ma comprende anche la non-ricostruzione della maggior parte delle zone ribelli, anche se più danneggiate. Esempio primario di questo è Aleppo: sebbene la parte della città più devastata dal conflitto sia quella orientale, roccaforte dei ribelli, otto delle quindici zone di priorità individuate dal governo per la ricostruzione si trovano nella parte occidentale, rimasta fedele al Presidente. Il piano di ricostruzione di Assad si delinea dunque anche come un progetto di **rimodellamento demografico**, volto a evitare

“Il piano di ricostruzione di Assad mira a favorire i grandi affaristi che lo hanno sostenuto durante il conflitto”

che si possa ricreare la coesione sociale che nel 2011 ha dato adito alle proteste, in modo da non veder contestata, almeno formalmente, la propria legittimità. Quest'ultima, tuttavia, proprio nell'ultimo periodo è stata messa in dubbio da numerose manifestazioni antigovernative, soprattutto a causa delle crescenti problematiche socioeconomiche, legate soprattutto alla svalutazione della lira siriana, il cui valore è crollato del 70% nel mese di giugno, e alla ristrettezza di beni alimentari e medici.

GLI ATTORI ESTERNI E LA PARTITA DELLA RICOSTRUZIONE

Visto la loro delicatezza per gli equilibri di Damasco, le dinamiche interne presentate finora sono strettamente legate alla posizione degli attori internazionali. Per tutti gli attori coinvolti, **la partita della ricostruzione è oggi il nuovo punto di sfogo della competizione regionale per il futuro assetto della Siria, dopo l'esaurimento delle offensive militari.** Una partita complessa, in cui la posizione di Damasco resta di assoluta intransigenza. Infatti, Assad rifiuta qualsiasi compromesso politico, dichiarando che non accetterà finanziamenti europei e americani per la ricostruzione, in cui verrà aiutato solo dai suoi sponsor esterni. Tuttavia, le sue mire non solo non coincidono con quelle di Unione Europea e Stati Uniti, attori che per peso economico sarebbero capaci di finanziare buona parte della ricostruzione, ma non sono nemmeno in linea con gli obiettivi politici di Russia e Iran, che peraltro non dispongono del capitale necessario per la ricostruzione.

Quest'ultima, se realizzata in modo totale e comprensivo, avrebbe costi stimati tra i 250 e i 400 miliardi di dollari, e la sua esecuzione richiederebbe almeno dieci anni. Una ricostruzione totale non è, tuttavia, l'unica possibilità: potrebbero essere privilegiate alcune aree o alcuni settori, soprattutto se le opportunità di finanziamento venissero ridotte a pochi Paesi con diversi obiettivi strategici in Siria. Ad esempio, **l'obiettivo primario dell'Iran non è stabilizzare la Siria, ma piuttosto mantenere la propria presenza nel Paese,** soprattutto dal punto di vista militare, in modo da continuare ad utilizzare il territorio siriano come *hub* strategico per il rifornimento di Hezbollah, in

Libano, ma anche al fine di consolidare il cosiddetto asse della resistenza, il sistema di *proxies* esteso dall'Iraq al Libano proprio attraverso la Siria. In altre parole, per Teheran è giunto il momento di consolidare la propria posizione nel Paese, raccogliendo i guadagni del supporto militare fornito ad Assad durante il conflitto, anche attraverso le concessioni derivanti da accordi stipulati con il regime negli ultimi anni in settori chiave dell'economia siriana, come quello energetico, che finora sono stati poco redditizi. Tehran non ha le possibilità per investire nuovamente in modo ingente nel Paese, soprattutto vista la difficile situazione economica in cui versa a causa della "massima pressione" economica imposta da Washington, composta da diverse serie di sanzioni, il blocco delle esportazioni di greggio iraniano e il ritiro dall'accordo sul nucleare. La Casa Bianca, peraltro, pone il ritiro dell'Iran e dei suoi *proxies* tra le condizioni per il finanziamento della ricostruzione; l'Iran, al contrario, vorrebbe consolidare la propria presenza militare nel Paese in modo strutturato ma non esplicitamente dipendente da Teheran, dunque attraverso i suoi *proxies* sul territorio e, possibilmente, il controllo di uomini inseriti nelle forze di sicurezza o nell'esercito siriano. La presenza fisica iraniana o filoiraniana si concentra soprattutto nelle zone del Paese dove si condensano i suoi interessi, vale a dire nelle aree di confine con l'Iraq e il Libano al fine di rinsaldare l'asse della resistenza, e nelle zone del sud, vicine al Golan, per aumentare la pressione su Israele moltiplicando la propria presenza lungo i suoi confini e, dunque, aumentando le proprie possibilità d'attacco e, tangenzialmente, di deterrenza.

La Russia, invece, pur non avendo le possibilità economiche per affrontare la ricostruzione, vede quest'ultima come una priorità. Questa, come già detto, favorirebbe la rinnovata stabilità della Siria, mantenendo saldo l'ascendente russo sul Paese. Una Siria stabile non solo permetterebbe il netto ridimensionamento del contingente russo presente nel Paese, con relativa riduzione dei costi operativi, ma rappresenterebbe anche un'enorme vittoria diplomatica per Mosca, che potrebbe completare il successo dal punto di vista militare con una vittoria sul piano politico. Infatti, **stabilizzando la Siria e prendendo le redini della ricostruzione, la Russia**

“La partita della ricostruzione è oggi il nuovo punto di sfogo della competizione regionale per il futuro assetto della Siria, dopo l'esaurimento delle offensive militari”

diventerebbe un interlocutore obbligato per tutti gli attori interessati a riprendere relazioni con Damasco, aumentando così la propria influenza sull'intera regione mediorientale. L'insufficienza di fondi, tuttavia, non gli permette di poter essere attore unico della ricostruzione. Per questo motivo la Russia sta esercitando pressione su vari attori esterni, facendo leva su temi diversi per ottenere un sostegno economico che politicamente equivarrebbe alla rinnovata normalizzazione del regime di Assad e al riconoscimento di Mosca come la grande potenza egemone nel contesto siriano, anche da un punto di vista diplomatico. Tra gli attori coinvolti da Mosca c'è, in misura minore, la Cina, che nonostante la sua presenza nel Paese, ad esempio attraverso l'apertura di banche, sembra poco incline a investire in una zona instabile come la Siria. Sollecitazioni più sostenute da parte di Mosca si sono invece rivolte ai Paesi arabi del Golfo, e in particolare gli Emirati Arabi Uniti, l'Arabia Saudita e il Bahrain, che la Russia cerca di coinvolgere nella ricostruzione attraverso la leva della solidarietà tra Paesi arabi e delle mire regionali dei singoli Paesi, ognuno dei quali vorrebbe avere una certa rilevanza nel futuro accordo di pace, soprattutto per trarre benefici commerciali, minacciati però dalla presenza iraniana e turca. In questo contesto, Mosca cerca di normalizzare i rapporti tra i Paesi arabi del Golfo e la Siria di Assad in un quadro di più ampio respiro, in cui la ricostruzione potrebbe essere un'importante arma per barattare con Assad un **ridimensionamento dell'ascendente iraniano nel Paese.** I tentativi di Mosca sono stati però controbilanciati dalle pressioni statunitensi in senso opposto, limitando il raggio d'azione dei Paesi del Golfo. D'altra parte, la leva utilizzata da Mosca per pressare Washington e Bruxelles, uniche entità aventi le possibilità finanziarie per ricostruire la Siria, è quella della salvaguardia dei civili e della necessità di stabilizzare la Siria per garantire il ritorno di milioni di rifugiati. L'Unione Europea, tuttavia, si oppone fermamente alla ricostruzione in assenza di transizione politica, formalmente proprio per salvaguardare la popolazione siriana. Contestualmente **Bruxelles, come anche Washington, utilizza la partita economica per evitare un ulteriore consolidamento del potere di Assad e limitare i guadagni politici derivanti dalle sue vittorie militari,**

anche per evitare un rigenerarsi delle basi socioeconomiche che hanno portato al conflitto, osservabili nella direzione intrapresa da Assad nel concepire la ricostruzione. Muovendosi in questo senso, nel maggio 2013 l'Unione Europea ha imposto delle sanzioni, poi rese ancor più restrittive nel 2019, sotto forma di divieti di viaggio, congelamento di assetti e restrizioni sulle esportazioni di beni e tecnologie, a 269 persone e 69 entità, tra cui la Banca Centrale Siriana, responsabili di supportare il regime di Assad e reprimere violentemente la popolazione siriana. L'UE ha inoltre raggiunto il consenso di tutti i suoi membri nel fornire supporto alla popolazione siriana con progetti collocabili su scala minore, ad esempio attraverso aiuti umanitari mirati anche a livello infrastrutturale, che siano in linea con la posizione diplomatica dei singoli Stati, ma che, per limitatezza di scopo, investimento finanziario e grandezza, non possano essere inglobati nella definizione di ricostruzione come progetto ordinato, comprensivo, ampio e a lungo termine. In questo senso, ci si è riferiti alla possibilità, da parte dell'UE, di assumere un **approccio incrementale**, ossia un aumento graduale della partecipazione di Bruxelles in alcuni settori, soprattutto in cooperazione con altre organizzazioni internazionali come la World Bank, a fronte di progressi concreti e misurabili nel Paese sotto forma di riforme volte ad un'aumentata inclusività delle istituzioni e al pluralismo.

In base alle considerazioni svolte finora, risulta chiaro come tutti gli attori, a prescindere dal loro grado di coinvolgimento attuale nella questione siriana, debbano necessariamente fare i conti con il tema della ricostruzione nel calibrare la propria azione verso la Siria. In questo contesto, **il Caesar Act rappresenta con buona probabilità un punto di svolta importante, con implicazioni che si renderanno visibili nel medio e lungo termine, su vari livelli e verosimilmente per tutti gli attori in gioco.** Infatti, se le pressioni che gli Stati Uniti hanno esercitato in passato su vari Paesi terzi per scongiurare la possibilità di un ammorbidimento delle posizioni nei confronti di Assad hanno già effettivamente limitato il loro raggio d'azione, le sanzioni contenute nel Caesar Act avranno un bacino d'efficacia più capillare, soprattutto nello scoraggiare attori terzi dall'aver qualsiasi legame commerciale con la Siria

per paura di essere sottoposti a sanzioni. È evidente che questo, soprattutto data la specifica menzione della ricostruzione nel testo della legge e considerata la partita politica che ruota attorno a questo argomento, è un dato che diventa ineludibile per ogni attore esterno.

RUSSIA E IRAN TRA SANZIONI E NOUVEAUX RICHES SIRIANI

Se dovessero bloccare o limitare fortemente l'impegno di attori esterni nella ricostruzione, le sanzioni statunitensi renderanno la Siria un fardello più pesante per Russia e Iran, che vedranno questo peso sommarsi ai cali dei prezzi di idrocarburi, agli effetti economici della pandemia da Covid-19 e alle sanzioni a cui sono già sottoposti. Tuttavia, l'aumentare del costo economico del supporto a Damasco non li porterà, verosimilmente, ad abbandonarlo, soprattutto visti gli enormi investimenti fatti durante il conflitto e l'avvenuta riconquista di due terzi del territorio siriano. Questo è risultato evidente dalle dichiarazioni rilasciate dai governi dei due Paesi, che hanno descritto le sanzioni come illegittime, confermando esplicitamente la propria volontà a continuare il sostegno del regime siriano. Dietro a questa determinazione si nascondono, tuttavia, esigenze diverse: se Mosca ha tutto l'interesse nello stabilizzare la Siria, Tehran, al contrario, ha come priorità radicare i propri referenti all'interno delle istituzioni e del tessuto economico e sociale, in modo funzionale alla sua strategia regionale.

È altrettanto probabile, però, che **gli sponsor esterni non salveranno Assad in modo incondizionato**, soprattutto perché sembra diventare sempre più evidente uno **scollamento tra la sua figura e il regime siriano in quanto entità** formata da tante personalità diverse, ognuna con diverse responsabilità per la sopravvivenza del regime stesso: all'interno di questo microcosmo, durante il conflitto il monopolio dell'economia siriana si è concentrato nelle mani di alcune figure, **nuovi grandi affaristi** che ora sono tra i pochi detentori della liquidità necessaria a continuare il finanziamento del regime stesso. Senza il supporto economico di queste personalità, Assad difficilmente potrebbe mettere in atto i suoi piani, a fronte di una mancanza di fondi, probabilmente destinata ad

“Durante il conflitto il controllo dell'economia siriana si è concentrato nelle mani di alcune nuove figure di grandi affaristi”

inasprirsi con l'imposizione delle nuove sanzioni. Questi *nouveaux riches*, tuttavia, condizionano il proprio supporto economico all'ottenimento di vantaggi, sia per quanto riguarda una crescita del proprio status e del proprio potere, sia attraverso nuove opportunità redditizie, come quelle derivanti dai grandi progetti infrastrutturali, come quello di Marota City, ad esempio.

La crescente importanza di queste personalità all'interno del regime siriano li rende attori imprescindibili anche per gli sponsor esterni, al momento, forse, più dello stesso Assad: conformemente ai propri interessi in Siria, Mosca e Teheran hanno adottato posture differenti per controllare o trarre vantaggio da questi "banchieri" del regime. L'Iran è molto vicino ad alcune di queste personalità, innanzitutto Samer Foz, tra i maggiori beneficiari del progetto di Marota City, che ha sempre favorito entrate iraniane nei suoi affari, anche aiutando Tehran ad aggirare la sanzioni statunitensi. Ad esempio, Samer Foz è implicato nel contrabbando di petrolio iraniano in Siria attraverso l'azienda libanese Sandro Overseas SAL, con una modalità simile a quella utilizzata anche da un altro esponente dei *nouveaux riches* siriani, Baraa Katerji. Sembra configurarsi un vero e proprio network per il contrabbando di petrolio iraniano in Siria, attraverso l'appoggio del ministero siriano per il petrolio e di piccole aziende libanesi poco conosciute e fondate *ad hoc*. Le reti del contrabbando iraniano sono legate a doppio filo a quelle di Hezbollah, implicato tanto nel traffico illegittimo di idrocarburi, quanto di droga, altro settore in cui presumibilmente Samer Foz gioca un ruolo importante, grazie alla sua influenza attorno al porto di Latakia, usato come *hub* per facilitare queste attività.

Questi esponenti della nuova oligarchia siriana potrebbero continuare ed intensificare i propri legami con l'Iran, anche attraverso appalti redditizi per quest'ultimo, intensificando parallelamente le attività illecite, anche attraverso Hezbollah, a beneficio di entrambe le parti. Essi godono, peraltro, di network locali ben radicati in zone specifiche della Siria, che spesso coincidono con quelle d'interesse per Tehran: se Foz, come detto sopra, è ben inserito nei dintorni di Latakia e può agevolare il mantenimento di uno sbocco sul Mediterraneo, Katerji gode di notevole influenza ad Aleppo, altra zona dove l'Iran sta concentrando gli sforzi per coltivarsi referenti locali. **Tehran ha saputo sfruttare il**

livello locale per rafforzare i propri legami con la Siria su vari piani, ora non più limitati alla figura di Assad, in una mossa che renderà difficile osservare una cancellazione della presenza iraniana dal territorio siriano.

Se Tehran ha saputo beneficiare dell'esistenza di queste personalità per radicarsi in Siria, **gli interessi di Mosca, legati alla stabilizzazione del Paese, rendono più complicato il suo rapporto con i grandi affaristi siriani.**

Infatti, il Cremlino vorrebbe disciplinarli, ridimensionando le loro mire personali, spesso lontane da uno sviluppo pacifico nel Paese, visti i profitti ottenuti dall'economia di guerra. Molti di questi imprenditori, peraltro, vedrebbero grandi perdite nel caso di riforme economiche più inclusive, che sposterebbero l'orientamento dell'economia siriana in direzione opposta rispetto a quella che gli permetterebbe di mantenere il potere acquisito, più vicina al consociativismo; per questo motivo utilizzano il loro potere e il loro ascendente su Assad al fine di pilotare le sue decisioni, inibendo ulteriormente le concessioni politiche già ostinatamente negate dal Presidente. Questo è in diametralmente in opposizione rispetto agli interessi russi che, come già detto, sono volti alla stabilizzazione del Paese e al riconoscimento di Mosca come grande potenza egemone in Siria, anche attraverso la ricostruzione. Non è da escludere, dunque, che Mosca cerchi nuovi referenti nel contesto siriano, eventualmente sfruttando le tensioni interne alla nuova oligarchia per avvicinarsi a quegli elementi meno opposti alle riforme, in modo da mettere alle strette Assad, nel caso in cui quest'ultimo continuasse a rifiutare qualsivoglia concessione politica. Nel frattempo, viste le scarse possibilità di investimento da parte di altri attori esteri, la Russia cercherà di assicurarsi altre concessioni negli ambiti più lucrativi dell'economia siriana, come quelli già ottenuti nel settore energetico e in quello minerario, magari anche stimolando una nuova iniezione di liquidità al regime di Damasco nonostante le difficoltà economiche del Cremlino. Infatti, per quest'ultimo **la stabilizzazione, almeno parziale e temporanea, della Siria potrebbe rappresentare una priorità più stringente rispetto alle limitazioni economiche**, in special modo data la natura prettamente geopolitica, prima che economica, della questione.

GOLFO, CINA, UE DI FRONTE ALLE NUOVE SANZIONI AMERICANE

D'altro canto, le azioni di attori che avrebbero mostrato una postura più morbida nei confronti di Assad, partecipando alla ricostruzione in cambio di accordi commerciali e influenza politica, come gli Emirati Arabi Uniti e altri Paesi del Golfo, ora vengono scoraggiate dalle sanzioni statunitensi e dalla necessità di non alienarsi l'appoggio di Washington nel più ampio contesto regionale. Per tali attori, tuttavia, l'ostacolo Caesar Act rappresenta anche un incentivo a cercare strade alternative. Se sottostare alle sanzioni statunitensi è un limite molto stringente per i Paesi del Golfo, soprattutto dato che l'Iran continuerà, verosimilmente, a consolidarsi in Siria, aggirarle sarebbe molto rischioso perché rappresenterebbe una sfida diretta nei confronti degli Stati Uniti, fondamentali per la sicurezza e l'economia di buona parte di questi Paesi. Tuttavia, gli interessi del Golfo in Siria non coincidono perfettamente con quelli statunitensi: se arginare la presenza iraniana è obiettivo comune, evitare un eccessivo consolidamento turco nel Paese, intento importante per il Golfo, non rientra tra le priorità di Washington. Questa divergenza potrebbe mettere le monarchie del Golfo in condizione di **diversificare i propri referenti** e, nel caso specifico della Siria, **incentiverebbe notevolmente un approfondimento del dialogo con Mosca** che, in questo modo, vedrebbe crescere ulteriormente il suo peso nella regione.

La Cina, invece, a fronte di un interesse già poco deciso in Siria, evidente anche dal ritiro di aziende chiave come Huawei dal Paese, potrebbe rinunciare, almeno per il momento, a ricoprire un ruolo importante nella ricostruzione: Pechino non ha tradizionalmente interessi ad investire in zone così instabili, soprattutto se Russia e Iran hanno già allungato la mano nei settori chiave dell'economia siriana, in primis in quello energetico, garantendosi il diritto di accesso alle risorse naturali del Paese. Inoltre, visto il numero di dossier aperti in cui si riversano le tensioni con la Casa Bianca, Pechino potrebbe decidere di non crearne di nuovi, a maggior ragione attraverso investimenti rischiosi.

“Per il Golfo, le sanzioni americane frenano la normalizzazione con Damasco, ma sono anche un incentivo a trovare strade alternative”

Quanto all'Unione Europea, il Caesar Act è apparentemente in linea con la posizione di Bruxelles al momento, ma **pone dei limiti consistenti alle opzioni di policyming nei confronti della ricostruzione della Siria** nel medio e lungo termine. Le sanzioni americane, di fatto, ridimensionano il potere politico delle sanzioni europee perché, anche se l'Unione Europea decidesse di adottare una postura più morbida nei confronti di Assad e del regime siriano, magari sollevando parte delle sanzioni imposte nel 2019, la dominazione statunitense del sistema finanziario globale renderebbe impossibile investire nel Paese senza incorrere nelle sanzioni del Caesar Act. Questo ha un grande valore per la ricostruzione, poiché la partita economica giocata dall'Unione Europea, così come il possibile approccio incrementale che Bruxelles avrebbe potenzialmente adottato, ora sono fortemente ostacolati dalle sanzioni statunitensi. Di conseguenza, **venendo meno la leva economica, la pressione europea su Assad e sui suoi sponsor per ottenere concessioni politiche perde efficacia**: il Caesar Act ostruisce, almeno parzialmente, la possibilità d'azione dell'Unione Europea in Siria, sia economicamente che politicamente. Se anche le sanzioni statunitensi raggiungessero il loro obiettivo, ossia quello di ridare preminenza a Washington nello scacchiere siriano, questo succederebbe mettendo ai margini gli interessi europei e impedendo dal principio l'approccio incrementale previsto da Bruxelles, mettendo quest'ultima nella posizione di dover rivedere la propria postura nei confronti della questione siriana.

CAESAR ACT, UN'ARMA A DOPPIO TAGLIO?

Questo, a livello locale, ha delle conseguenze potenzialmente devastanti, non tanto per Assad e i grandi affaristi che lo circondano, quanto per la popolazione civile, ossia quelle fasce che il Caesar Act mira in teoria a proteggere. **Interrompere i flussi di denaro in entrata in Siria potrebbe causare una crisi alimentare di grande portata**, soprattutto vista la carenza di beni alimentari già evidente nel Paese e la svalutazione della lira siriana, direttamente collegata all'aumento dei prezzi, che stanno schiacciando la popolazione già vessata da nove anni di

guerra civile. I risultati più immediati potrebbero comprendere nuove ondate di **proteste** contro la corruzione e l'inefficienza del regime di Assad, che renderebbero ancor più evidente la sua illegittimità agli occhi dei siriani, ma anche l'**emigrazione** verso altri Paesi, innanzitutto quelli limitrofi, viste le ristrettezze alimentari. Se il primo scenario, quello delle proteste, metterebbe una pressione ulteriore su Assad, la seconda non gli sarebbe totalmente sfavorevole, perché equivarrebbe alla marginalizzazione delle fasce medio-basse della popolazione che il regime stesso vorrebbe tagliare fuori attraverso la ricostruzione, soprattutto se Assad riuscisse a soddisfare i bisogni dei suoi sostenitori a scapito degli oppositori, obbligando questi ultimi a lasciare la Siria. I Paesi limitrofi, già sofferenti per l'alto numero di rifugiati siriani accolti, potrebbero subire un nuovo colpo, in special modo il Libano, la cui stabilità, già compromessa, potrebbe deteriorare ulteriormente a causa delle sanzioni del Caesar Act, che ne colpiscono duramente il settore bancario. Inoltre, anche nella dimensione locale le sanzioni imposte ad Assad e ai grandi affaristi siriani potrebbero risultare proprio a beneficio di questi ultimi, le cui mani sono capillarmente estese nel sistema di pagamenti informali chiamato **hawala** e, a fianco di quelle di Hezbollah e del regime iraniano, nelle **reti del mercato nero**, attraverso il quale hanno creato gran parte della loro ricchezza. Nel primo ambito, quello dell'**hawala**, i nuovi oligarchi siriani giocano il ruolo di intermediari, facilitando i servizi di assistenza finanziaria a basso costo attraverso pagamenti informali non tracciabili. Negli anni, i network dell'**hawala** sono diventati il mezzo principale per il contrabbando e il riciclaggio di denaro, ma anche per le rimesse dei siriani all'estero, anche se la scarsità di informazioni disponibili non permette di valutarne a pieno la portata. **Il Caesar Act potrebbe ampliare il bacino di utilizzo di questo sistema nella quotidianità dei siriani**, che permette di aggirare le sanzioni statunitensi, arricchendo ulteriormente la nuova oligarchia. Per quanto riguarda i traffici illeciti, la mancata fissazione dei confini tra Siria e Libano, specialmente nell'area di Wadi Khaled, nel nord, già fortemente implicata nel contrabbando, e la notevole influenza di questi imprenditori in diverse zone chiave del Paese, come Latakia per Samer Foz e Raqqa per i fratelli Katerji,

potrebbero andare a vantaggio proprio di attività illegittime. Queste potrebbero configurarsi come **canale preferenziale per il commercio di petrolio, medicinali e beni di prima necessità**, con prezzi inflazionati che arricchirebbero ancor più i nuovi oligarchi, così come le reti di Hezbollah, a svantaggio dei cittadini ordinari siriani, di cui l'80% vive già in povertà secondo le Nazioni Unite. Sul piano internazionale, **il maggiore isolamento della Siria causato dal Caesar Act non si traduce necessariamente in un dato completamente negativo per Russia e Iran**. Pur con una serie di limiti oggettivi, entrambi i Paesi potrebbero riuscire a sfruttare la congiuntura per radicarsi in modo ancor più profondo nel contesto siriano.

Tehran, già implicata nelle dinamiche del traffico illegittimo, basa la sua strategia regionale anche sulla fondazione e il finanziamento di enti di beneficenza e associazioni culturali. **L'erogazione di aiuti sociali e finanziari permette all'Iran di garantirsi una base di supporto nelle società locali**, come è avvenuto in Libano con Hezbollah, legittimando dal basso l'ascendente iraniano nel Paese. L'Iran si sta già muovendo in questa direzione, con l'apertura di nuove sedi dell'università iraniana Azad nel Paese, di scuole, soprattutto vicino al confine con l'Iraq, e centri culturali iraniani, all'interno dei quali vengono anche offerte sovvenzioni e borse di studio. Nelle stesse zone Tehran offre aiuti materiali, soprattutto sotto forma di cibo e medicinali, ma anche versamenti di denaro per le famiglie più bisognose. È chiaro che la difficile situazione dell'economia siriana e le tragiche condizioni di vita dei cittadini siriani potrebbero essere sfruttate da Tehran per aumentare la sua presa a livello locale, peraltro facilitando queste attività attraverso i traffici illeciti e i collegamenti con i nuovi oligarchi siriani. Quest'ultimo punto, nello specifico, negli ultimi anni ha garantito all'Iran l'acquisizione di oltre 8.000 proprietà, espropriate attraverso la legge n.10, poi trasferite a nuovi proprietari, non necessariamente siriani, appartenenti alla confessione sciita. Attraverso lo **spostamento di comunità sciite in zone chiave per i propri interessi**, ossia quelle vicino al Golan, al confine libanese e a quello iracheno, e attraverso programmi di aiuto e beneficenza concentrati proprio in queste zone, Tehran utilizza un modello già noto

per garantirsi una base di supporto duratura, che garantirà la salvaguardia dei suoi interessi anche dopo la fine del conflitto militare. In questo senso, **le sanzioni del Caesar Act potrebbero favorire le attività iraniane**: in assenza di alternative per procurarsi beni di prima necessità, i cittadini più trascurati saranno maggiormente inclini ad accettare l'aiuto iraniano e a riconoscere Tehran come una forza solidale, legittimando progressivamente la sua presenza.

La Russia, invece, potrebbe sfruttare il rallentamento della ricostruzione per ampliare i suoi referenti tramite strumenti di *soft power*, soprattutto puntando sulla già estesa **rete di aiuti umanitari russa nel Paese**, guidata dal Centro per la Riconciliazione della Siria, un organo del Ministero della Difesa russo a cui fanno riferimento numerose agenzie umanitarie russe. Inoltre, anche Mosca sta già aprendo sedi delle proprie università, incentivando lo studio del russo al fine di creare un sostrato culturale che le permetta, nel lungo termine, di garantirsi influenza su vari livelli della società siriana. Questo genere di operazioni potrebbe essere incentivato, soprattutto dato che **le sanzioni, scoraggiando qualsiasi tipo di transazione con la Siria, frenano altri attori dalla presenza nel Paese**, restringendo le opportunità di approvvigionamento per la popolazione civile. Se, inoltre, Mosca fornisce già circa il 70% del grano necessario all'approvvigionamento della Siria, le sanzioni le permetteranno di aumentare il raggio del proprio ruolo nel Paese anche in questo senso. Di riflesso, l'immagine di Mosca all'interno della Siria potrebbe essere molto migliorata agli occhi della popolazione civile. La Russia potrebbe peraltro usare l'aiuto umanitario come arma politica, sia per pressare Assad a fare concessioni all'interno del Paese, sia aiutando in modo prioritario alcune aree strategiche per i suoi interessi.

In conclusione, dunque, **il Caesar Act rappresenta un rimescolamento di carte nella partita della Siria, senza un chiaro e univoco beneficiario**. In primis, la legge restringe notevolmente le possibilità di finanziamento e approvvigionamento di beni, tanto per il regime di Assad e i suoi oligarchi, quanto per la popolazione civile siriana. In assenza di altri attori pronti a prendersi rischi concreti, innanzitutto quello di alienarsi il mercato economico statunitense, la legge potrebbe ottenere risultati

“Il Caesar Act rimescola le carte nella partita della crisi siriana, ma senza designare un beneficiario chiaro e univoco”

diametralmente opposti rispetto a quelli sperati: **il regime potrebbe spingersi ancor più verso i suoi alleati**, Russia e Iran, i quali trarrebbero notevoli vantaggi dall'essere unici referenti economici di quest'ultimo. Inoltre, il mercato nero e il sistema dell'*hawala* verranno presumibilmente impiegati in modo preferenziale, aumentando ulteriormente il peso relativo della nuova oligarchia siriana e di Hezbollah, tra le altre milizie, a scapito degli ordinari cittadini siriani, a loro volta costretti a dipendere tanto su questi ultimi attori, quanto sulle fondazioni benefiche iraniane e sui network umanitari russi. **Se il ruolo di Assad appare traballante, lo stesso non si può dire di quello dei grandi affaristi che fungono da banchieri del regime**, sebbene questi siano nominalmente tra i principali bersagli del Caesar Act. Quest'ultimo, più che stimolare concessioni politiche da parte di Assad, potrebbe portare ad un nuovo momento di apparente stallo che, tuttavia, perpetuando l'instabilità e rimandando la ricostruzione a data da definirsi, aumenterebbe i guadagni politici ed economici a lungo termine del regime e dei suoi sponsor esterni, senza però stimolare alcun passo verso la stabilizzazione del Paese.