



نظام مغشوش

سياسات الحكومة السورية لاستغلال المساعدات
الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار

HUMAN
RIGHTS
WATCH



نظام مغشوش

سياسات الحكومة السورية لاستغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار

Copyright © 2019 Human Rights Watch
All rights reserved.
Printed in the United States of America
ISBN: 978-1-6231-37458
Cover design by Rafael Jimenez

تكرس هيومن رايتس ووتش جهودها لحماية حقوق الإنسان الخاصة بمختلف شعوب العالم. إننا نقف إلى جوار الضحايا والنشطاء ونعمل على منع التمييز، وكفالة الحقوق السياسية، وحماية الأفراد من التعامل اللاإنساني أثناء الحروب، وتقديم الجناة للعدالة. نحقق ونكشف انتهاكات حقوق الإنسان ونحمل المنتهكين المسؤولية. كما نواجه الحكومات وأصحاب السلطة كي يكفوا عن الممارسات المسيئة ويحترموا القانون الدولي لحقوق الإنسان. وندعو الجماهير والمجتمع الدولي إلى مساندة كفالة حقوق الإنسان للجميع.

هيومن رايتس ووتش منظمة دولية لها عاملين في أكثر من 40 دولة، ومكاتب في أمستردام وبيروت وبرلين وبروكسل وشيكاغو وجنيف وغوما وجوهانزبرغ ولندن ولوس أنجلوس وموسكو ونيروبي ونيويورك وباريس وسان فرانسيسكو وطوكيو وتورنتو وتونس وواشنطن وزيورخ.

لمزيد من المعلومات، يُرجى زيارة موقعنا : <http://www.hrw.org/ar>



ISBN: 978-1-6231-37458

حزيران 2019

نظام مغشوش

سياسات الحكومة السورية لاستغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار

ملخص	1
السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في توفير المساعدات الإنسانية	3
تهديد الحقوق من خلال القيود على المعونة والوصول	3
الإلزام بالشراكة مع أطراف إنسانية محلية خاضعة للموافقة المسبقة والتدقيق الأمني.....	4
تقييد قدرة المنظمات الإنسانية على معالجة المخاوف الحقوقية من خلال برامج الحماية.....	5
السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في تمويل إعادة الإعمار.....	6
ترسانة من قوانين التنظيم العمراني التي تسهل الاستيلاء غير المشروع على الممتلكات	6
منع العودة إلى المناطق الخاضعة لإعادة الإعمار.....	7
خطر الشراكة مع منتهكي الحقوق	7
إعادة بناء البنية التحتية الحكومية التي قد تسهل الانتهاكات الجديدة أو المستمرة	8
توصيات لمعالجة المخاطر الحقوقية.....	9
المنهجية	11
الخلفية	12
السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في توفير المساعدات الإنسانية.....	17
تعريض الحقوق للخطر من خلال تقييد المعونة والوصول.....	18
استخدام الموافقة على المشاريع لمعاينة الرأي السياسي	18
منع الوصول.....	20
معالجة المخاوف الحقوقية الرئيسية من خلال وضع برامج الحماية	22
شركاء في العمل الإنساني من منتهكي الحقوق المحتملين.....	25
تأثير دور فروع المخابرات على عمليات المساعدات	28
علاقات الشركاء المعتمدين بمنتهكي الحقوق والتدقيق غير الكافي.....	29
سياسات تخلق مخاطر حقوقية في تمويل إعادة الإعمار.....	35
ترسانة من قوانين التنظيم العمراني التي تسهل انتهاك الحقوق	35
القانون رقم 10.....	36
المرسوم رقم 63 من قانون مكافحة الإرهاب.....	37

38	.....المرسوم رقم 66
39	.....منع العودة إلى المناطق الخاضعة لإعادة الإعمار
40	.....منتهكو الحقوق المحتملون كشركاء في مشاريع إعادة الإعمار
42	.....إعادة إعمار البنى التحتية الحكومية المستخدمة في الانتهاكات
44	.....المبادئ والمعايير القانونية
44	.....المبادئ القانونية الحقوقية والإنسانية المتعلقة بتوفير المساعدات الإنسانية
44	.....مبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية المتعلقة بتوفير المساعدات الإنسانية
45	.....معايير ومبادئ حقوق الإنسان القانونية المتعلقة بالأعمال التجارية
47	.....توصيات
47	.....إلى المنظمات الإنسانية والوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة العاملة في سوريا
48	.....إلى الجهات والدول المانحة
50	.....إلى الشركات والمستثمرين المشاركين في إعادة الإعمار
50	.....إلى الأمم المتحدة
51	.....إلى الحكومة السورية
52	.....شكر وتأييد
53	الملحق 1: رسالة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي من هيومن رايتس ووتش
56	الملحق 2 : رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
62	الملحق 3: رسالة إلى المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
65	الملحق 4: رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين
69	الملحق 5: رسالة إلى الهلال الأحمر العربي السوري من هيومن رايتس ووتش
72	الملحق 6: رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من الهلال الأحمر العربي السوري
76	الملحق 7: رسالة إلى برنامج الموئل التابع للأمم المتحدة من هيومن رايتس ووتش

ملخص

بعد ثماني سنوات على بدء النزاع المسلح في سوريا، قُتل مئات الآلاف، وهُجر الملايين، ودُمرت البنية التحتية للبلاد بالكامل. مع تحول الانتفاضة السلمية إلى نزاع دموي شاركت فيه أطراف إقليمية ودولية، تحمل الشعب السوري عبأه: التعرّض لعنف وانتهاكات حقوقية بشكل غير مسبوق على يد الحكومة السورية، والمجموعات المسلحة المناهضة للحكومة، وتنظيم "الدولة الإسلامية" جراء القتل العشوائي والإعدامات خارج القضاء، والاعتقالات التعسفية والتعذيب، مروراً بتكتيكات التجويع وتدمير المنازل.

الآن، باستثناء إدلب، يبدو أن معظم سوريا تتجه إلى مرحلة ذات حدة منخفضة أو حتى مرحلة ما بعد الصراع. استعادت الحكومة السورية معظم الأراضي. لكن حجم الدمار والخراب أصاب معظم أنحاء البلاد بالشلل، وفي مواجهة الفقر، والفساد، وانعدام الأمن المستمر، فإن الاحتياجات الإنسانية وإعادة الإعمار للسوريين داخل سوريا وخارجها هائلة.

إعادة بناء البنية التحتية في سوريا أمر ضروري لمنح حياة جيدة للمواطنين السوريين من جديد، بما يشمل تأمين العناية الصحية، والتعليم، وغيرها من الحقوق والاحتياجات الأساسية. ومع ذلك، فإن نظام الدولة المنتهك، إلى جانب انعدام القدرة على الوصول والشفافية، يتّرجم إلى خطر كبير من أن تستخدم الحكومة السورية المساعدات لتمويل انتهاكات حقوق الإنسان، وتمنعها من الوصول إلى الأفراد الذين يحتاجون إليها – ما يؤدي إلى مجموعة من الانتهاكات المحتملة الجديدة للحقوق الأساسية.

يبحث هذا التقرير في كيفية تقديم تمويل المساعدات الإنسانية، وإعادة الإعمار، والتنمية إلى سوريا منذ بداية النزاع، ويحدد العثرات وأوجه القصور في الاستجابة الإنسانية حتى الآن، مع التركيز على إيصال المساعدات انطلاقاً من المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. يهدف التقرير إلى تسليط الضوء على المخاطر الحقوقية الحالية والمحتملة الناتجة عن الانخراط في المناطق السورية تحت سيطرة الحكومة، بهدف تقديم توصيات حول كيفية جعل هذه العمليات أكثر امتثالاً للحقوق، خاصة وأن الحكومة أخذت في السيطرة على الأراضي.

استناداً إلى مقابلات مع عاملين في المجال الإنساني، وجهات مانحة، وخبراء، والمستفيدين من المساعدات الإنسانية، بالإضافة إلى مراجعة البيانات المتاحة علناً بشأن المساعدات الإنسانية والتنمية وإعادة الإعمار، يخلص التقرير إلى أن الحكومة السورية قد وضعت إطاراً سياسياً وقانونياً يسمح لها باستغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار لتمويل فظائعها، وإعلاء مصالحها، ومعاينة من يُنظر إليهم على أنهم معارضون، وإفادة الموالين لها.

يظهر التقرير أن القيود الحكومية المنتظمة على وصول المنظمات الإنسانية إلى المجتمعات المحلية المحتاجة أو المتلقية للمعونة، والموافقة الانتقائية على المشاريع الإنسانية واشتراطها عليها أن تشارك الجهات الفاعلة المحلية التي خضعت لتدقيق أمني، مع أنها تبدو حميدة، فهي تضمن أن الاستجابة الإنسانية تُحوّل بشكل مركزي لصالح أجهزة الدولة المنتهكة، فيكون الثمن هو منع المساعدة من الوصول إلى السكان بدون عوائق. هذه السياسات، لا سيما القيود على الوصول، إلى جانب العوامل الرئيسية الأخرى، بما فيها استمرار خطر الاعتقال والتعذيب والاضطهاد، تسهم في عجز هذه المنظمات عن لعب دور في إعادة الطوعية للسوريين.

كما يجد التقرير أن المنظمات والوكالات الإنسانية العاملة في سوريا قد استجابت غالباً لمطالب الحكومة، خوفاً من فقدان إمكانية الوصول أو الإغلاق، ما يهدد قدرتها على خدمة السكان بطريقة تحترم الحقوق.

تلاعبت الحكومة السورية بنظام تقديم المساعدات الإنسانية، لضمان أن تحل فائدة الدولة محل احتياجات السكان. وبذلك، فقد عرقلت قدرة كل منظمة أو وكالة إنسانية على وضع البرامج وإعادة توجيه الأولويات نحو الحصول على قدر أكبر من الوصول والموارد، بدلاً من خدمة المستفيدين بشكل غير منحاز. تملك المنظمات الإنسانية قدرة محدودة جداً على التأثير للتفاوض مع الحكومة السورية. مع ازدياد عدد المنظمات الإنسانية الدولية التي تسعى إلى تسجيل عملياتها ونقلها إلى دمشق، يزداد خطر الانزلاق بشكل كبير.

النتيجة لمواصلة العمل في سياقات تقييدية على أمل أن تتدفق المساعدات إلى المستفيدين والمنطق القائل إن القليل أفضل من لا شيء، يجب أن تقيّم مقابل العقبان الحقيقية التي تحول دون تقديم المساعدات بشكل مبدئي وشامل في المناطق السورية التي تسيطر عليها الحكومة. خلقت الحكومة السورية عوائق كبيرة أمام تقديم المساعدات، ما جعل وصول الفائدة إلى المستويات الأدنى أكثر إشكالية. علاوة على ذلك، في بعض المناطق، حيث تكون انتهاكات الحكومة منتظمة أو واسعة النطاق، تمويل الأنشطة الحكومية دون محاولة إصلاح النظام الذي تعمل فيه، تؤول إلى استجابة إنسانية تمول فعلياً آلية القمع. والنتيجة هي أن حقوق السوريين ترضخ لمطالب السلطات، ما يؤدي إلى زيادة خطر التمييز في توزيع المساعدات الإنسانية بناءً على الآراء السياسية والولاءات المتصورة، وعدم تقييم الانتهاكات الحقوقية الرئيسية التي تواجه السكان والتصرف على أساسها، وفي بعض الحالات، المساهمة في الانتهاكات الحقوقية المستمرة وتمويلها، لصالح منتهكي الحقوق.

تواجه الكيانات المنخرطة في المهمة الضخمة المتمثلة في إعادة بناء سوريا العديد من المخاطر الحقوقية ذاتها التي تواجهها تلك التي تقدم المساعدات الإنسانية، مثل تقييد الوصول إلى مناطق المشاريع، واشتراط الشراكة مع الأفراد أو المنظمات المتورطة في سوء المعاملة. لكن يتعين عليها أيضاً مواجهة سلسلة من قوانين التنظيم العمراني والاستثمار التي تمنح الحكومة سلطة واسعة

للاستيلاء على الممتلكات وهدمها دون شفافية كافية، أو تعويض، ما يلحق ضرراً غير متناسب بالسوريين الأفقر وأولئك الذين تعتبرهم الحكومة معارضين سياسيين. علاوة على ذلك، في الحالات القصوى، يمكن لمشاريع إعادة الإعمار التي تعيد تأهيل البنية التحتية للهيئات الحكومية المنتهكة تسهيل الانتهاكات عن طريق تمكينها من الاستمرار في تهجير الناس، وتعذيبهم، واحتجازهم تعسفاً.

تخاطر وكالات الأمم المتحدة والهيئات الحكومية التي تشارك في جهود إعادة الإعمار بالتواطؤ في الانتهاكات الحقوقية الحكومية. قد يخاطر الأفراد والمنظمات الأخرى، بمن فيهم المنظمات الإنسانية، بالتواطؤ الجنائي من خلال تقديم مساعدة كبيرة عن علم لارتكاب جرائم دولية.

تدعم هيومن رايتس ووتش توفير التمويل لإعادة الإعمار والمساعدات الإنسانية لكامل سوريا، بما فيها المناطق التي تسيطر عليها الحكومة. إلا أنه، وفي غياب الشفافية أو الرقابة أو الضمانات الفعالة، يقع التزام أكبر على الجهات الفاعلة في المجال الإنساني، والشركات، والجهات المانحة للتخفيف من المخاطر الكبيرة المتمثلة في إعادة توجيه تمويل المعونة وإعادة الإعمار نحو تمكين الجهات الفاعلة المنتهكة، ومفاجمة الظلم ضد المدنيين، وإطالة المعاناة في سوريا.

السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في توفير المساعدات الإنسانية

1. تهديد الحقوق من خلال القيود على المعونة والوصول

أبرز السياسات التي تتبناها الحكومة السورية لاستغلال المساعدات في تهديد الحقوق هي إلزام المنظمات الإنسانية بتقديم مشاريع إلى الحكومة للموافقة عليها.

وفقاً للمنظمات الإنسانية، غالباً ما ترفض الحكومة المشاريع لأسباب غامضة وحتى تعسفية. كما أنها تقترح بانتظام مشاريعها الخاصة رداً على مشاريع العاملين في المجال الإنساني، بينما تمنعهم من إجراء تقييم كامل للاحتياجات للتأكد من مدى المعاناة والاحتياجات في المنطقة. في النهاية، لنيل الموافقة على مشاريعهم، يلجأ العاملون في المجال الإنساني إلى المقايضة مع الحكومة بشأن المشاريع التي يتعين القيام بها، وفعلياً ينتهي بهم المطاف بإعطاء الأولوية للبرامج بناءً على ما تسمح به الحكومة بدلاً من التقييم الكامل والمستقل لاحتياجات السكان.

كما تقيد الحكومة السورية بشدة وصول الموظفين الدوليين في المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة. لكل زيارة ميدانية، يجب الحصول على إذن من وزارة الخارجية. غالباً ما تُرفض الطلبات أو تُترك دون رد دون أي سبب، فتضعف قدرة المنظمات على إشراك المستفيدين وتقييم احتياجات السكان، ما يؤدي إلى العجز عن تنفيذ مشاريع تلبي احتياجات السكان الملحة وحقوقهم الأساسية. تُترجم عملية التفاوض، والقيود التي تفرضها الحكومة، إلى زيادة خطر تحويل وجهه المساعدات والتمويل دون اعتبار لحقوق المستفيدين الأساسية والاحتياجات الإنسانية المرتبطة بها. ويعني ذلك

أيضا أن بإمكان الحكومة الاستفادة من المساعدات لمعاقة السكان المدنيين الذين تعتبرهم معارضين، ومكافأة الذين تعتبرهم مواليين أو يمكنهم خدمة مصالحها.

تستخدم الحكومة السورية أيضا سلطتها لإصدار تأشيرات للموظفين الدوليين كوسيلة ضغط ضد المنظمات والوكالات الإنسانية، وغالبا ما تحتجز أو تؤجل التأشيرات إلى أن تمتثل المنظمة المعنية لمطالبها، مهما كانت غير معقولة. والنتيجة النهائية هي أنه إما أن يضطر العاملون في المجال الإنساني إلى الرضوخ في كثير من الأحيان، أو تصبح عملياتهم محاصرة إلى درجة تجبرهم على التوقف عن وضع برامج هي في كثير من الأحيان حاسمة للنهوض بحقوق السكان. في أحد الأمثلة، أدى الخلاف بين سلطات الدولة ومنظمة دولية كانت تقدم المساعدة القانونية إلى السوريين إلى سحب تأشيرات الموظفين الدوليين، ما دفع المنظمة إلى تعليق برنامج المساعدة القانونية الذي قدم إلى السوريين الدعم في التسجيل المدني والعقاري، ما عرّض مئات السوريين لخطر الاستغلال القانوني.

2. الإلزام بالشراكة مع أطراف إنسانية محلية خاضعة للموافقة المسبقة والتدقيق الأمني

لا تستطيع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الدولية التي ترغب في العمل في سوريا القيام بذلك إلا إذا كانت شريكة مع جهات فاعلة محلية معتمدة لتنفيذ برامجها. هذه الجهات يمكن أن تكون منظمات غير حكومية محلية خاضعة للموافقة المسبقة والتدقيق، أو وزارات معنية بقطاعات محددة، أو "الهلال الأحمر العربي السوري" (الهلال الأحمر).

تقدم وزارة الخارجية، بالتعاون مع وزارة الشؤون الاجتماعية، قائمة بالشركاء الذين تمت الموافقة عليهم مسبقا والتي تضم فقط المنظمات التي تم التدقيق فيها والموافقة عليها من قبل فروع المخابرات السورية. تتخبط الأجهزة الأمنية السورية مع هؤلاء الشركاء المحليين بانتظام ويمكنها، وفقا للمنظمات الإنسانية، الوصول إلى قوائم المستفيدين والبرامج الخاصة بهم في أي وقت.

فروع المخابرات هذه مسؤولة عن انتهاكات حقوقية منهجية، وقد قيّدت الوصول إلى المساعدة، وأساءت معاملة من تعتبرهم معارضين سياسيين. لذلك، فإن تدخلها في البرامج الإنسانية، إما من خلال شركاء محليين أو مباشرة، يعرقل قدرة العاملين في المجال الإنساني على إيصال المساعدات والحصول على وصول غير مقيد إلى السكان، ويقيد بشدة قدرتهم على تلبية الاحتياجات الأساسية للسكان، منها المأوى، والمياه، والغذاء، والرعاية الصحية. ويعني ذلك أيضا أنه عند مشاركة قوائم المستفيدين مع الشركاء المحليين، يمكن أن يكونوا فعليا يسلمون المعلومات الحساسة والسرية أحيانا إلى أجهزة الاستخبارات وبالتالي يسهلون الانتهاكات.

بعض الشركاء الخاضعين للموافقة المسبقة لديهم روابط مباشرة مع منتهكي الحقوق ولا يتم التدقيق فيهم بما يكفي من قبل العاملين في المجال الإنساني ووكالات الأمم المتحدة. في حين أنه من الشائع

أن يعمل الموظفون في المجال الإنساني مع شركاء محليين، فإن القيود في سوريا التي تتم الموافقة على الشركاء على أساسها تخلق خطراً كبيراً من أن تتمكن الحكومة من استغلال المساعدات وتحويل وجهتها. قال العديد من العاملين في المجال الإنساني الدولي ممن عملوا في سياقات أخرى، منها السودان وجمهورية الكونغو الديمقراطية واليمن، لـ هيومن رايتس ووتش إن الوضع في سوريا كان من بين الأسوأ من حيث القيود المفروضة على القدرة على العمل وإحداث تأثير إيجابي.

في أحد الأمثلة، اتخذت وكالة أممية قراراً بالشراكة مع هيئة محلية، أسسها عضو في "قوات الدفاع الوطني" المنتهكة، لتنفيذ مشروع حماية. على الرغم من التحذيرات التي وجهها المسؤول الفني المسؤول عن المخاطر التي تنطوي عليها الشراكة مع منظمة تابعة لشخص معروف بانتهاك حقوق الإنسان، إلا أن وكالة الأمم المتحدة مضت قدماً في هذا المشروع. بعد ستة أشهر، في رحلة نادرة للرصد والتقييم، اكتشفت الوكالة الأممية أن الشريك المحلي لم ينفذ المشروع. كانت المنظمة تتلقى الأموال من الوكالة لستة أشهر، وبدلاً من القيام بأنشطة، كانت تزور تواقع المستفيدين المزعمين.

3. تقييد قدرة المنظمات الإنسانية على معالجة المخاوف الحقوقية من خلال برامج الحماية

يعاني السوريون من انتهاكات منهجية لحقوقهم من قبل السلطات السورية، منها الاحتجاز التعسفي، والتعذيب، والقيود على الحركة، والقتل خارج القضاء، واستخدام القوة غير القانونية رداً على الأفعال المعارضة. العديد من هذه الانتهاكات مستمرة، ولا يزال جهاز الدولة الذي ارتكبها ثابتاً. إذا وضعنا جانبا الإفلات من العقاب والمساءلة، فإن الانتهاكات الحقوقية الخطيرة المستمرة مثل تلك المذكورة هنا تشكل الأساس لمنع المنظمات الدولية من تشجيع أو تسهيل عودة النازحين السوريين إلى سوريا، وتنتقص من قدرة السوريين على التمتع بحقوقهم الأساسية، بما فيها الحقوق غير السياسية، مثل السكن، والتملك، وتكوين أسرة، والعودة.

نظراً إلى حجم الانتهاكات السابقة والمستمرة لحقوق الإنسان في سوريا، وبقاء جهاز الدولة الذي ارتكب هذه الانتهاكات، فإن جميع الاستجابات لاحتياجات الحماية للسكان، ولا سيما الاستجابات العاجلة، يجب أن تتصدى للانتهاكات الرئيسية لحقوق الإنسان التي يواجهها السكان السوريون، أو قد يواجهونها.

إلا أن السلطات السورية فرضت حظراً كاملاً على المراقبين الحقوقيين المستقلين وتقييد قدرة الوكالات الإنسانية التي لديها مهام حماية على العمل. منعت السلطات الوكالات الإنسانية مثل "اللجنة الدولية للصليب الأحمر" من الوصول المستمر إلى مراكز الاحتجاز الرسمية أو غير الرسمية. لدى "المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين" أيضاً قدرة محدودة وغير منتظمة على الوصول إلى مجتمعات العائدين أو النازحين. وفقاً لمسؤولي حماية سابقين وحاليين في العديد من الوكالات، إذا علمت السلطات أن منظمة إنسانية تعتزم القيام بأنشطة تتناول أو قد تتسع لرصد لحقوق الإنسان،

أو تتبنى نهجا حقوقيا في عملها، فإن الحكومة ستكون أكثر تقييدا، وتمنع الوصول، وحتى تهدد بإلغاء تأشيرات الموظفين.

في ضوء هذه القيود، حوّلت وكالات الحماية وجهة المصادر للتركيز على الحماية "اللينة"، مثل زيادة الوعي بشأن العنف الجنسي وتطوير المراكز المجتمعية، بدلاً من رصد، والإبلاغ عن، الاعتقالات، وسوء المعاملة، وانتهاك حقوق الملكية، والقيود على الحركة.

تترجم هذه السياسات إلى سلسلة من الفجوات: العجز عن تعزيز الحقوق الإنسانية للسكان، أو حمايتهم من الانتهاكات؛ العجز عن النظر بفعالية في الآثار الحقوقية المترتبة على البرامج الإنسانية والتنمية وتلك المتعلقة بإعادة الإعمار؛ العجز عن تخفيف أو منع الانتهاكات الحقوقية المرتبطة مباشرة بولاياتها؛ والعجز عن خلق ضمانات مستقلة وموثوقة في مجال الأمن والحماية تفي بأحد العوامل المطلوبة لتسهيل عودة السوريين المهجرين.

السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في تمويل إعادة الإعمار

1. ترسانة من قوانين التنظيم العمراني التي تسهل الاستيلاء غير المشروع على الممتلكات

بحسب "البنك الدولي"، دُمر أكثر من ثلث البنية التحتية في سوريا في الحرب، بما في ذلك ثلثا مرافق التعليم والرعاية الصحية. لذا، فإن إعادة تأهيل المنازل والمدارس والمستشفيات والبنية التحتية الحضرية الأخرى ستشكل جزءا أساسيا من أي عملية إعادة بناء حقيقية بعد النزاع. أقرت الحكومة السورية قوانين للتنظيم العمراني مصممة ظاهريا لتبسيط وتسهيل إعادة الإعمار في سوريا. إلا أن هيو من رابيتس ووتش وجدت أن هذه القوانين وتنفيذها تؤثر بشكل غير متناسب على المواطنين الأفقر والأشخاص الذين يُنظر إليهم على أنهم معارضون للحكومة، ما يحد قدرتهم على العودة إلى ديارهم ويجبرهم على النزوح عدة مرات.

على سبيل المثال، في أبريل/نيسان 2018، أصدرت الحكومة القانون رقم 10، الذي روجت له كقانون للتنظيم العمراني وإعادة الإعمار، لكنه فعليا سمح للحكومة السورية بوضع اليد على الملكية الخاصة للسكان. انضم القانون إلى ترسانة من الأدوات الأخرى، بما فيها القانون رقم 3 لعام 2018، والذي يمنح لجنة حكومية سلطة تقييم وتحديد المباني التي ستخضع لإزالة الأنقاض والهدم؛ والمرسوم 63 من قانون مكافحة الإرهاب لعام 2012، الذي سمح للحكومة بتجميد الأصول والممتلكات العائدة إلى من ينظر إليهم على أنهم معارضون بموجب قانون مكافحة الإرهاب الفضفاض؛ والمرسوم 66، الذي سبق القانون 10.

تسمح هذه القوانين للحكومة بإنشاء مناطق لإعادة التطوير ووضع اليد على الملكية الخاصة دون مراعاة الأصول القانونية أو التعويض. وثقت هيومن رايتس ووتش الحالات التي استولت فيها الحكومة على الممتلكات وهدمتها دون تعويض على ما يبدو لأن السكان كانوا معارضين للحكومة. فقدان الممتلكات أمر صعب بشكل خاص على السوريين الأكثر فقراً، والذين نزح العديد منهم بالفعل خلال النزاع وهم غير قادرين على تأمين سكن بديل. في غياب الضمانات التي تمكنهم من استعادة ممتلكاتهم أو العودة إليها، من غير المرجح أن يعود السكان النازحون. هناك العديد من المتطلبات الأساسية لعودة السوريين إلى ديارهم، منها بيئة أمنية عامة محسنة وغياب الخوف من الاضطهاد الفردي. لكن توفر مأوى مناسب للعائدين هو أمر أساسي أيضاً، لأنه يؤثر على سلامتهم وقدرتهم على العمل، وتأمين الطعام، وحماية أسرهم.

العديد من الشركات التي أعربت عن اهتمامها بإعادة الإعمار في سوريا هي شركات بناء، وإسمنت، وإزالة الأنقاض. إذا تورطت هذه الشركات في عمليات هدم أو إعادة تأهيل بنى بشكل ينتهك حقوق ملكية الأشخاص، أو إزالة وإعادة بناء المساكن أو الممتلكات التجارية التي استولت عليها الحكومة بشكل غير قانوني، فإنها تواجه خطر المساهمة في انتهاكات حقوقية والنزوح القسري.

2. منع العودة إلى المناطق الخاضعة لإعادة الإعمار

بينما تسعى الحكومة السورية بشكل حثيث إلى الحصول على دعم لمشاريع إعادة الإعمار، وفي بعض الحالات تدافع عن عودة السكان النازحين إلى المناطق التي أصبحت تحت سيطرتها، فهي تقيد بشكل تعسفي الوصول إلى السكان من المناطق التي ترى أنها تعارضها، وتقوض قدرتهم على الاستفادة من إعادة الإعمار وتجردهم من حقوق الملكية.

3. خطر الشراكة مع منتهكي الحقوق

تخاطر الشركات أو المستثمرون أو الوكالات التي تنفذ مشاريع إعادة الإعمار في سوريا بالشراكة مع كيان خاضع للعقوبات أو معروف بأنه ارتكب انتهاكات حقوقية.

منذ ما قبل النزاع، حافظ مسؤولون حكوميون سوريون رفيعون على حصص مالية وملكية في قطاعات الاتصالات، والبناء، والنفط والطاقة، وغيرها من قطاعات الأعمال في سوريا. في كثير من الحالات، يحتكر هؤلاء الأفراد القطاع بحكم الأمر الواقع.

ومن المعروف أن هؤلاء المسؤولين الرفيعين يمولون ويدعمون الكيانات المنتهكة، بما فيها ميليشيات الدفاع الوطني، ويستثمرون في مشاريع تسهل انتهاك حقوق المدنيين في الملكية والسكن اللائق. يولد

ذلك خطرا كبيرا على المستثمرين الذين يسعون إلى المشاركة في هذه القطاعات من أنهم قد يعملون عن غير قصد مع، أو يمولون، فردا أو كيانا منتهكا.

4. إعادة بناء البنية التحتية الحكومية التي قد تسهل الانتهاكات الجديدة أو المستمرة

مشاريع إعادة الإعمار المتعلقة ببناء وإدارة أنظمة السجون، والمحاكم، وغيرها من كيانات الخدمة العامة المكلفة بإنفاذ القانون، تثير المخاوف أيضا. من شأن مثل هذه المشاريع أن تشمل العمل في القطاعات التي تتواصل فيها الانتهاكات الحقوقية. وثقت هيومن رايتس ووتش وآخرون على نطاق واسع الانتهاكات التي مارسها فروع المخابرات السورية، منها سوء المعاملة، والتعذيب، والاحتجاز التعسفي، والإعدام خارج نطاق القضاء. يُعرف النظام القضائي السوري، بما فيه محكمة مكافحة الإرهاب، بالقرارات الموجزة، والفساد، وعدم احترام الإجراءات القانونية الواجبة. لم تسائل الحكومة السورية هذه الكيانات عن سوء المعاملة على مدار سنوات عديدة، أو تصلحها، أو تتخذ أي إجراءات أخرى لإنهاء ممارساتها التعسفية.

يمثل المشهد القانوني والسياسي الموصوف أعلاه خطرا كبيرا من أن تستخدم الحكومة السورية تمويل المساعدات وإعادة الإعمار في انتهاك للمعايير الدولية، ولزيادة الظلم ضد الناس، عبر منع إحقاق حقوقهم الأساسية، بما فيها الحق في المأوى، والغذاء، والصحة، والتعليم. من خلال تقييد قدرة العاملين في المجال الإنساني على تقديم المساعدات إلى السكان دون عوائق، تنتهك الحكومة أيضا القانون الإنساني الدولي. كل من الحكومة والمنظمات الإنسانية ملزمة بضمان عدم التمييز ضد الأفراد على أساس سياسي أو ديني أو عرقي أو غير ذلك من الأسس غير النزيهة. السياسات التي تبنتها الحكومة السورية، والتأثير المتزامن لها على قدرة الوكالات الإنسانية على العمل، تنتهك مبدأ عدم التمييز على النحو المنصوص عليه في القانون الدولي، وتهدد إحقاق الحقوق الأساسية للسوريين.

تتحمل الشركات مسؤولية منفصلة تتمثل في احترام حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني خلال علاقاتها التجارية. في حالات النزاع مثل سوريا، تتحمل مسؤولية مشددة بشأن تقييم مخاطر أنشطتها بعناية والعمل بشفافية. لا يجوز للشركات المساهمة في الانتهاكات من خلال عملياتها، ولا يجوز لها الاستفادة من، أو المساهمة في، الانتهاكات التي ترتكبها سلطات الدولة أو غيرها، مثل تقديم الدعم المالي أو اللوجستي، أو توفير السلع أو الخدمات أو التكنولوجيا أو الموارد الأخرى التي تقاوم انتهاكات حقوق الإنسان. علاوة على ذلك، يُنتظر منها أن تستخدم نفوذها للمساعدة في التخفيف من أي مخاطر أو آثار حقوقية متعلقة بأنشطتها، وتجنب الدخول في علاقات تجارية مع أشخاص أو كيانات يثبت تورطها في انتهاكات خطيرة.

توصيات لمعالجة المخاطر الحقوقية

سجل الحكومة السورية في الانتهاكات الحقوقية السابقة والمستمرة، الموجهة إلى حد كبير إلى السكان السوريين، يشكل مخاطر جسيمة على المنظمات الإنسانية، ووكالات الأمم المتحدة، والجهات المانحة والشركات (فيما يلي "الجهات الفاعلة في سوريا")، مهما كانت دوافعها. تقرّ هيومن رايتس ووتش بأن العديد من هذه الكيانات تقدم مساعدة قيّمة إلى السوريين، وأن قدرتها على التخفيف من بعض المخاطر المحددة في هذا التقرير قد تكون محدودة.

ومع ذلك، ثمة العديد من التدابير الملموسة التي يمكنها اتخاذها للتصرف بمسؤولية في هذا السياق الصعب.

إجراء العناية الواجبة. ينبغي للجهات الفاعلة في سوريا إجراء العناية الواجبة الكاملة وفهم جميع المخاطر والانتهاكات المحتملة التي قد تنشأ عن برامجها أو تكون مدعومة من قبل هذه البرامج. على وجه الخصوص، ينبغي لها:

- ضمان أن يكون وضع البرامج قائما على الاحتياجات الأكثر إلحاحا لجميع الأفراد دون تمييز أو اعتبارات سياسية.
- ضمان ألا يكون شركاؤها أو شركاؤها الثانويون قد خضعوا لعقوبات متعلقة بحقوق الإنسان، وألا يوجد دليل على أنهم ارتكبوا انتهاكات حقوقية جسيمة.
- عند الاقتضاء، ضمان أن مواقع العمليات ليست على أراضٍ وُضعت اليد عليها في انتهاك لحقوق المالكين.
- التشاور بشكل متكرر مع المجتمعات المستفيدة والخبراء المستقلين.

العمل بشفافية. لمواجهة نهج "فرق تسد" الذي تتبعه الحكومة السورية وتمكين العاملين في المجال الإنساني والمستثمرين والمانحين من الحصول بشكل أكثر فعالية على أدلة مستقلة بشأن الانتهاكات الحقوقية وتأثيرها، توصي هيومن رايتس ووتش بأن تفعلّ الدول المانحة آلية مركزية للتنسيق والتبادل.

يجب أن تنفذ هذه الآلية معايير موحدة للامتثال لمبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية، وتجري العناية الواجبة في عمليات مقدمي المساعدات لمنع التراجع في المعايير. يجب أن تجتمع آلية تبادل المعلومات بانتظام وتقيم مشاريع إعادة الإعمار.

ينبغي أن تتألف آلية التنسيق والتبادل، أو التدقيق، من لجنة تضم الدول المانحة الرئيسية، وأن تدعمها وتقدم إليها المشورة أمانة عامة تقنية ترأسها دولة مانحة رئيسية، ولكن تتألف أيضا من ممثلين عن المنظمات الإنسانية الدولية ووكالات الأمم المتحدة والإدارة المركزية للأمم المتحدة، الذين يقدمون

معطيات ولكن لا يكون لديهم صلاحيات صنع القرار. ينبغي أن تستشير الآلية منظمات حقوق الإنسان بانتظام.

توسيع النفوذ. ينبغي للجهات المانحة استخدام نفوذها للضغط على الحكومة السورية لإزالة القيود المفروضة على المساعدات والوصول إليها ومعالجة العيوب الخطيرة في الأطر القانونية وغيرها لإعادة الإعمار والتنظيم العمراني. لتحقيق أقصى قدر من الفعالية وضمان الاتساق بين المشاريع، توصي هيومن رايتس ووتش المانحين والدول المانحة بإنشاء اتحاد تمويلي للبرامج الإنسانية، وإعادة الإعمار، والإنعاش، والقدرة على التكيف في سوريا، يكون متاحا فقط للمنظمات الإنسانية التي تعتمد المعايير التي وضعتها آلية التنسيق والتبادل لوضع البرامج، بما في ذلك الإصرار على التقييمات الكاملة والمستقلة للاحتياجات؛ والحفاظ على سرية قوائم المستفيدين؛ والإصرار على الوصول الكامل ودون عوائق والمنتظم إلى جميع المناطق. هذا من شأنه أن يواجه محاولات الحكومة السورية عرقلة العمليات الإنسانية من خلال مطالبة المنظمات الإنسانية بخفض معاييرها، أو المقايضة في تنفيذ المشروع، للتمتع بقدرة أكبر على الوصول.

كما توصي هيومن رايتس ووتش بأن تكون جميع البرامج الإنسانية مصحوبة بآلية مستقلة للحماية والمراقبة حيث يمكن للمنظمات رصد انتهاكات حقوق الإنسان التي يواجهها المستفيدون أو الإبلاغ عنها، أو كبدل لذلك، لتوسيع البرمجة الإنسانية وتمكين الجهات الفاعلة من القيام بذلك.

احترام الخطوط الحمراء. في مثل هذه الظروف، قد يفوق الضرر اللاحق بحقوق الإنسان فوائد البرامج الإنسانية، خاصة بالنظر إلى سجل الحكومة السورية في منع المساعدات عن ذوي الاحتياجات الأكثر إلحاحا، والخطر الكبير، الذي يتحقق في بعض الأحيان، بأن يتم تمويل جهاز الدولة الذي يضر بالناس أنفسهم الذين يحاولون خدمتهم.

لذا، ينبغي لجميع الجهات الفاعلة في سوريا تجنب المساهمة في انتهاكات حقوقية خطيرة، بما في ذلك عن طريق إنهاء عملياتها حيث لا يمكن تجنب المخاطر، وحيث تفوق الأضرار المحتملة بحقوق الإنسان فوائد برامجها. على وجه الخصوص، ينبغي لها تجنب المشاريع التي تساهم في النزوح أو المتعلقة ببناء وإدارة أنظمة السجون والمحاكم القضائية، وغيرها من كيانات الخدمة العامة المكلفة بإنفاذ القانون.

المنهجية

يستند التقرير إلى تحليل للقوانين، والممارسات، والسياسات المعمول بها في سوريا، والمستمدة من المواد المتاحة للعلن، و33 مقابلة مع عاملين إنسانيين حاليين وسابقين في منظمات إنسانية دولية ووكالات الأمم المتحدة؛ وموظفي منظمات إنسانية سورية محلية، وخبراء مستقلين في الاقتصاد السوري والاستجابة الإنسانية، و12 عضوا من المجتمعات المتأثرة، وثلاثة مسؤولين سابقين في الحكومة السورية، وشخصين فاعلين في قطاع الأعمال في سوريا.

يستخدم التقرير أمثلة سابقة للممارسات السلبية في توزيع المساعدات الإنسانية لتوضيح المخاطر المتصلة بحقوق الإنسان والقضايا المرجح أن تنتج عن تقديم المساعدات الإنسانية وتنفيذ مشاريع إعادة الإعمار في سوريا. الغرض منه أن يُشكل مسودة للمؤسسات، والجهات المانحة، والشركات الساعية إلى المساهمة في إعادة الإعمار، وصناع السياسات على صعيد المساعدات الدولية. يستند التقرير أيضا إلى تحليل للبيانات والتقارير المتاحة للعلن حول الاستجابة الإنسانية الدولية للأزمة في سوريا، بالإضافة إلى العطاءات العامة والإعلانات العامة لمشاريع الإنعاش الإنساني والمبكر، ومعلومات مفتوحة المصدر بشأن العقوبات الأحادية المفروضة على المتورطين في انتهاكات حقوق الإنسان من المسؤولين السوريين والأجانب، ورجال الأعمال، والوزارات، والشركات، و/أو ذوي الصلات الوثيقة بـ "النظام" السوري كما يتضح من لغة العقوبات التي تستخدمها الولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي.¹

وجهت هيومن رايتس ووتش رسائل إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (مفوضية اللاجئين)، برنامج الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الأمم المتحدة-الموئل)، واللجنة الدولية للصليب الأحمر، والهلال الأحمر العربي السوري (الهلال الأحمر)، طلبا للمعلومات لغرض هذا التقرير. تلقينا إجابات مكتوبة من الهلال الأحمر، وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، ومفوضية اللاجئين، وإجابة شفوية من برنامج الموئل. ترد هذه الإجابات في الملحق.

أجريت جميع المقابلات باللغة العربية أو الإنجليزية. أوضحت هيومن رايتس ووتش هدف المقابلات لمن قابلتهم وحصلت على موافقتهم على استخدام المعلومات التي قدموها في هذا التقرير. في جميع الحالات التي طلب فيها من قوبلوا حجب هوياتهم أو التي قُيِّمت هيومن رايتس ووتش أن كشفها سيُعرض أمنهم أو قدرتهم على العمل في سوريا للخطر، حجبت هيومن رايتس ووتش هوياتهم ومعلومات التعريف.

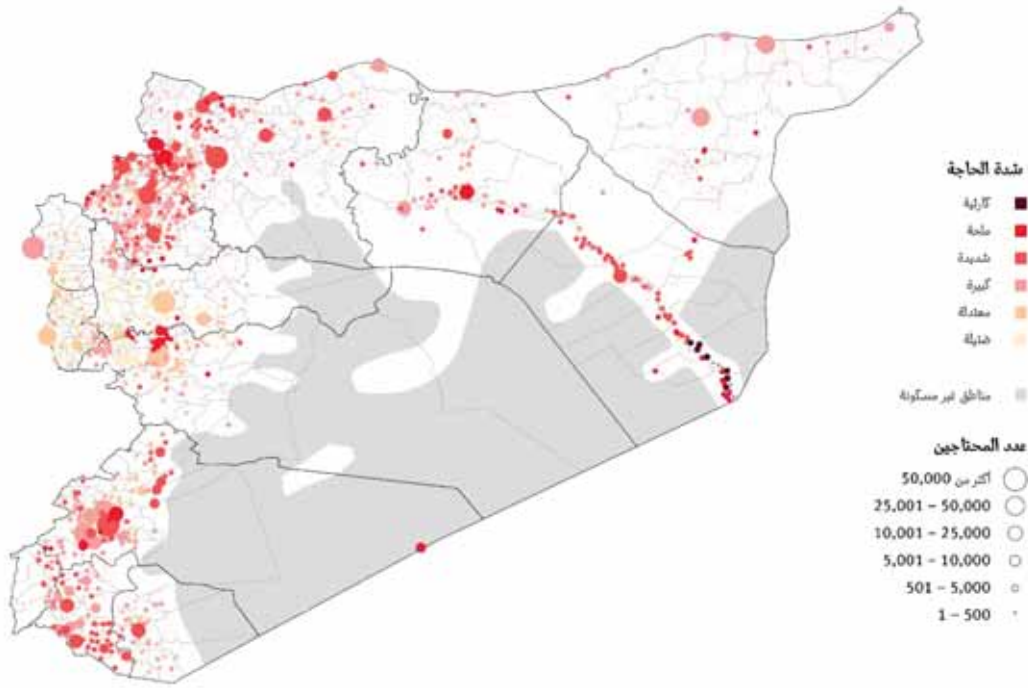
¹ US Department of State, "Syria Sanctions," undated, <https://www.state.gov/e/eb/tfs/spi/syria/> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019)
European Council, "Syria: EU renews sanctions against the regime by one year," news release, May 17, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/05/17/syria-eu-renews-sanctions-against-the-regime-by-one-year/> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

الخلفية

بدأ الصراع السوري في 2011 كانتفاضة سياسية سلمية. لكن تحولت الانتفاضة خلال أشهر إلى نزاع مسلح مستمر في 2019 يتسم بمجموعة من انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني. منها الاعتقالات الجماعية التعسفية، والتعذيب، والإعدام خارج نطاق القضاء، والهجمات العشوائية، واستخدام الأسلحة المحظورة، واستهداف المدنيين والبنية التحتية المدنية.² بين 2011 و2019، أسفر العنف عن قرابة نصف مليون قتيل.³ منعت بعض أطراف النزاع المدنيين من الفرار من العنف، وفي بعض الحالات هجرتهم من منازلهم بالقوة، مسببة إحدى أكبر أزمات النزوح في التاريخ الحديث.⁴

بالإضافة إلى الخسائر المدمرة التي لحقت بالمدنيين، دمر الصراع البنية التحتية للبلاد. كشفت دراسة أجراها "البنك الدولي" في يوليو/تموز 2017 في 8 محافظات أنه منذ 2011، ألحقت الحرب أضراراً جسيمة بـ 20 بالمئة من المنازل ودمرت 7 بالمئة منها، إضافة إلى حوالي ثلثي مرافقها الطبية والتعليمية.⁵ في نوفمبر/تشرين الثاني 2017، أعلن المبعوث الخاص للأمم المتحدة إلى سوريا حينها، ستافان دي ميستورا، أن تقديراته لإعادة إعمار سوريا تبلغ 250 مليار دولار أمريكي على الأقل، في حين زعمت الحكومتان السورية والروسية أنها تُقارب نصف تريليون دولار.⁶

² أنظر أبحاث هيومن رايتس ووتش حول سوريا، مثل: هيومن رايتس ووتش، موتٌ من السماء: الغارات الجوية المتعمدة والعشوائية على المدنيين (نويويورك: هيومن رايتس ووتش، 2013)، <https://www.hrw.org/ar/report/2013/04/11/256421>؛ هيومن رايتس ووتش، لو تكلم الموتى: الوفيات الجماعية والتعذيب في المعتقلات السورية، (نويويورك: هيومن رايتس ووتش، 2015)، <https://www.hrw.org/ar/report/2015/12/16/284536>؛ "سوريا: بعد عام على هجوم خان شيخون، الهجمات الكيميائية مستمرة" بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 4 أبريل/نيسان 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/04/04/316595>؛ "سوريا: عمليات إعدام خارج نطاق القضاء"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 9 أبريل/نيسان 2012، <https://www.hrw.org/ar/news/2012/04/09/245879>؛ ³ تتراوح التقديرات حسب مجموعات مختلفة من 370 ألفاً إلى 511 ألفاً. لا توجد أرقام رسمية. ⁴ أنظر مثلاً؛ "يجب التوقف عن إطلاق النار بلا تمييز على المدنيين الفارين من سوريا"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 27 يونيو/حزيران 2012، <https://www.hrw.org/ar/news/2012/06/27/246772>؛ "الحكومة السورية تمنع سكان عفرين من الفرار وتلقي المعونات"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 8 أبريل/نيسان 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/04/08/316683>؛ "تركيا/سوريا: حرس الحدود يطلقون النار على السوريين الهاربين ويصوتونهم"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 3 فبراير/شباط 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/02/03/314607201>؛ أنظر ⁵ "United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Global Trends in Forced Displacement 2017" <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html> (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019). ⁶ The World Bank, "The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the War in Syria," July 10, 2017, <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria> (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019). ⁷ Richard Salame, "The Syrian War is Still raging but the Battle over Reconstruction has Already Begun," *The Nation*, September 5, 2018, <https://www.thenation.com/article/the-syrian-war-is-still-raging-but-the-battle-over-reconstruction-has-already-begun/>; "Assad says Syria reconstruction to cost \$400bn," Press TV, December 14, 2018, <https://www.presstv.com/Detail/2018/12/14/582868/Syria-reconstruction-cost-Assad-Russia-Borisov> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).



خريطة تبيّن تقييماً أجراه مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية حول عدد المحتاجين في سوريا، وشدة الحاجة، بحسب بيانات مجمعة من أجل "الاستعراض العام للاحتياجات الإنسانية" لعام 2018

معظم البنى التحتية المدمرة مدنية، وبموجب القانون الدولي، كان على أطراف النزاع ألا يستهدفوها ما لم تُستخدم لأغراض عسكرية. إلا أنه، كما وثقت هيومن رايتس ووتش وغيرها، قامت الحكومة السورية، بدعم من حلفائها، روسيا وإيران و"حزب الله"، بمئات الهجمات العشوائية والموجهة على البنى التحتية المدنية، بما فيها المدارس والمستشفيات، غالباً دون وجود أهداف عسكرية قرب مواقع الهجمات، أو مع تأثير غير متناسب على المدنيين.⁷ وثقت هيومن رايتس ووتش وغيرها بعض الهجمات العشوائية من قبل التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة.⁸ في هجماته ضد تنظيم "الدولة الإسلامية" (المعروف أيضاً بـ "داعش")، دمر التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة حوالي 70 بالمئة من مدينة الرقة، وبناء على تحليل هيومن رايتس ووتش الأولي لصور الأقمار الصناعية،

⁷ أنظر مثلاً، "سوريا: الهجمات العشوائية مستمرة رغم "وقف الأعمال العدائية"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 12 أبريل/نيسان 2016، <https://www.hrw.org/ar/news/2016/04/12/288723>؛ أنظر أيضاً، هيومن رايتس ووتش، *موثّق من السماء*.

⁸ أنظر مثلاً، نديم حوري (هيومن رايتس ووتش)، "على التحالف بقيادة الولايات المتحدة الاعتراف بالأذى الذي يلحقه بالمدنيين في سوريا"، تعليق، *Just Security*، 6 أكتوبر/تشرين الأول 2017، <https://www.hrw.org/ar/news/2017/10/06/309918>؛ هيومن رايتس ووتش، *جميع الاحتياطات الممكنة؟: الإصابات المدنية جراء غارات التحالف ضد داعش في سوريا* (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2017)، "Syria: Thousands of Digital Activists to Track How US-led Air Strikes Destroyed Raqqa," Amnesty International press release, November 20, 2018, <https://www.amnestyusa.org/press-releases/syria-thousands-of-digital-activists-to-track-how-us-led-air-strikes-destroyed-raqqa/> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019)؛ *Civilian Casualties in Syria Database, Airwars*, accessed March 25, 2019, <https://airwars.org/civilian-casualties/?belligerent=coalition&country=syria>.

يُحتمل أن تكون محافظة دير الزور قد شهدت مستويات مماثلة من الأضرار الناجمة عن هجمات التحالف الذي تقوده الولايات المتحدة.⁹

تغير مشهد الصراع بشكل كبير في 2018، مع استعادة الحكومة السورية الكثير من الأراضي التي كانت تحت سيطرة الجماعات المسلحة المعارضة للحكومة. حتى أوائل 2019، سيطرت الحكومة على غالبية الأراضي في البلاد. حافظت "قوات سوريا الديمقراطية"، تحت القيادة الكردية، على سيطرتها على أجزاء من شمال شرق سوريا. فرضت "هيئة تحرير الشام"، وهي تحالف من الجماعات المسلحة المعارضة للحكومة، بقيادة المجموعة المعروفة سابقاً باسم "جبهة النصرة"، سيطرتها على إدلب، وأجزاء من محافظتي حماة وحلب، وتسيطر الجماعات المسلحة المدعومة من تركيا على الأجزاء الشمالية من محافظة حلب، بما فيها عفرين، وأعزاز، وجرابلس.¹⁰

على مدار 2018، انخفضت الأعمال العدائية الفاعلة وبدأت العلاقات الاقتصادية بين الحكومة السورية ودول المنطقة بالتطبيع، على سبيل المثال فُتح معبر نصيب الحدودي بين الأردن وسوريا واستؤنفت التجارة بين الإمارات وسوريا.¹¹

في الوقت نفسه، بدأت روسيا محاولة التأثير على الدول الغربية، وغيرها، لدعم عودة اللاجئين من خلال توفير التمويل لإعادة الإعمار.¹² رغم غياب تمويل واسع لإعادة الإعمار في 2018، فإن دولاً، منها لبنان، والأردن، والصين، وروسيا، وإيران، ودول "مجلس التعاون الخليجي"، أبدت اهتماماً بالاستثمار في إعادة الإعمار، بما في ذلك إعادة فتح الطرق التجارية، وإرسال الوفود التجارية إلى دمشق، وحضور مؤتمرات استثمارية تهدف إلى ضمان التزامات إعادة الإعمار.¹³

⁹ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "Syria Crisis: Northeast Syria Situation Report No 23 (March 15 – April 15)," April 15, 2018, https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/north_east_syria_sit_rep_15_march_to_15_april_2018_final.pdf (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019)؛ عن دير الزور: "سوريا: مخاوف حيال المدنيين الفارين من "داعش"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 22 فبراير/شباط 2019. <https://www.hrw.org/ar/news/2019/02/22/327705>؛ وللتقييم الشامل للأضرار: Reach Resource Center et. al., "Syrian Cities Damage Atlas" 16 مارس/أذار 2019، http://www.reachresourcecentre.info/system/files/resource-documents/reach_thematic_assessment_syrian_cities_damage_atlas_march_2019_reduced_file_size_3.pdf (تم الاطلاع في 21 مايو/أيار 2019).

¹⁰ The Carter Center, "Syria Conflict Map," <https://www.cartercenter.org/syria-conflict-map/> (تم الاطلاع في 25 مارس/أذار 2019).

¹¹ "الأردن وسوريا يعيدان فتح معبر نصيب الحدودي"، رويترز، 15 أكتوبر/تشرين الأول 2018، <https://ara.reuters.com/article/topNews/idARAKCN1MP00G> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019). "DP World establishes trade corridor between Jebel Ali and Syria," *Arabian Industry*, January 3, 2019, <https://www.arabianindustry.com/supply-chain/news/2019/jan/3/dp-world-establishes-trade-corridor-between-jebel-ali-and-syria-6019481/> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹² "Putin urges Europe to help rebuild Syria so refugees can return," *Guardian*, August 18, 2018, <https://www.theguardian.com/global/2018/aug/18/putin-urges-europe-to-help-rebuild-syria-so-refugees-can-return> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹³ قاعدة بيانات بالشركات والمؤسسات التي أبدت اهتمامها بالاستثمار في سوريا محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش. أعدت قاعدة البيانات بناء على المواد المتاحة للعلن من مصادر محلية ودولية حول الشركات التي أبدت اهتماماً صريحاً، أو شاركت في مؤتمرات استثمارية بخصوص سوريا، أو أرسلت رجال أعمال ووفود استثمار.

حتى ديسمبر/كانون الأول 2018، حددت هيومن رايتس ووتش 60 شركة على الأقل أبدت اهتمامها بالمشاركة في إعادة إعمار سوريا، تحديداً في قطاعات البناء، والنفط والطاقة، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمياه والصرف الصحي. من بينها 43 شركة إيرانية، ولبنانية، وروسية، عامة وخاصة. كما أبدت شركات خاصة ألمانية، وفرنسية، وبلجيكية اهتمامها.¹⁴

يقصد بإعادة الإعمار إعادة البناء على المدى المتوسط والطويل والترميم المستدام للبنى التحتية الحيوية الصامدة، والخدمات، والإسكان، والمرافق، ومصادر الدخل اللازمة لتشغيل المجتمع بشكل كامل.¹⁵ قد تشمل البنى التحتية والخدمات المدنية المدارس، والمستشفيات، والبنية التحتية الأساسية، والمياه، وأنظمة الصرف الصحي. عندما تشير هيومن رايتس ووتش إلى إعادة الإعمار في هذا التقرير، فإننا نشير إلى أي مشروع يهدف إلى إعادة بناء أو تأهيل أجزاء دُمّرت من سوريا. يشمل ذلك بناء المنازل، وإصلاح البنية التحتية الرئيسية كشبكات الكهرباء، ومضخات المياه وأنظمة الصرف الصحي، والمدارس، والمستشفيات، والسجون، ومباني الإدارة المحلية كالمحاكم، ومراكز الشرطة، مباني السجلات العقارية. ويشمل أيضاً إزالة الأنقاض.

قد يُصنّف هكذا مشروع بوضوح بأنه إعادة إعمار أو يُنفذ تحت مظلة إنسانية أو إنمائية، ويُصنّف أو يوصف على أنه مشروع للإنعاش المبكر، أو إعادة التأهيل، أو الاستقرار. من نواح كثيرة، كانت الاستجابة الإنسانية في سوريا منذ بدء النزاع واحدة من أكبر الاستجابات في التاريخ، وفي الواقع، شكّلت أحد المصادر الرئيسية لإيرادات الاقتصاد السوري.¹⁶ وفقاً لـ "دائرة التتبع المالي"، أنفق 2.2 مليار دولار على "خطة الاستجابة الإنسانية في سوريا" (الخطة) لعام 2018، حيث تتحمل الولايات المتحدة، وبريطانيا، والنرويج، وألمانيا، والاتحاد الأوروبي مسؤولية الجزء الأكبر من التمويل.¹⁷ المبلغ المطلوب للخطة لعام 2019 هو 3.3 مليار دولار. في غياب مشاريع إعادة الإعمار واسعة النطاق، تحدث بعض مشاريع إعادة الإعمار والتأهيل من خلال البرامج الإنسانية والإنمائية، وبمشاركة المنظمات الإنسانية الدولية والوكالات الإنمائية. على سبيل المثال، أعادت كل من "أو كسفام" و"برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" بناء شبكات الصرف الصحي والبنية التحتية للمياه، في

¹⁴ قاعدة بيانات بالشركات التي أبدت اهتمامها بإعادة إعمار سوريا محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش. قاعدة البيانات ليست شاملة، ومبنية على أسماء الشركات التي حضرت أو تسجلت لحضور معرض دمشق الدولي، بالإضافة إلى تقارير وكالات الأنباء السورية بشأن الصفقات، والوفود، وزيارات المستثمرين والشركات.

¹⁵ UN General Assembly, "Report of the open-ended intergovernmental expert working group on indicators and terminology relating to disaster risk reduction," A/71/644, December 1, 2016, <https://www.unisdr.org/we/inform/terminology#letter-r> (تم الاطلاع في 4 أبريل/نيسان 2019).

¹⁶ Development Initiatives, "Global Humanitarian Assistance Report 2018," <http://devinit.org/wp-content/uploads/2018/06/GHA-Report-2018.pdf> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹⁷ UN OCHA, Financial Tracking Service,

https://fts.unocha.org/countries/218/flows/2018?P%5B0%5D=flowStatus%3A%22paid%22&order=simple_property_1&sort=desc (تم الاطلاع في 25 مارس/أذار 2019). يذهب الجزء الأكبر من التمويل إلى "برنامج الأغذية العالمي"، لكن يذهب على الأقل 90 مليون دولار أمريكي إلى الإنعاش المبكر، و"برنامج المياه والصرف والنظافة الصحية" (WASH). يظهر مع المنظمات التي تعمل فقط في المناطق الخاضعة للحكومة.

حين تولت "برميير أوجانس" و"منظمة الأمم المتحدة للطفولة" (يونيسف) و"ميد إير" إعادة بناء البنية التحتية للرعاية الصحية في المناطق السورية الخاضعة للحكومة.¹⁸ في المقابل، تُمول بعض الدول الغربية مثل فرنسا، وألمانيا، وبريطانيا، والولايات المتحدة المزيد من المشاريع الإنسانية والتنمية في المناطق السورية الخاضعة للحكومة، وفتحت سويسرا مكاتب للبرامج الإنسانية في الأراضي الخاضعة للحكومة.¹⁹ تدرس دول أوروبية أخرى ذات الأمر.²⁰

في حين أن بعض مشاريع إعادة الإعمار الإنسانية، والإنمائية، والهادفة إلى تحقيق الاستقرار، والممولة من القطاع الخاص أو العام قد يكون لها أهداف ومقاييس مختلفة وتُطبق عليها قوانين محلية مختلفة، من منظور حقوق الإنسان، المشاركة في أي مشروع يهدف إلى إعادة بناء والترميم المستدام للبنية التحتية، والخدمات، والإسكان، والمرافق، والمعيشة قد تحمل مخاطر مماثلة من المشاركة في انتهاكات حقوقية خطيرة.

¹⁸ إعلانات عن عطاءات متوفرة على فيسبوك: صفحة أوكسفام في سوريا على فيسبوك، <https://www.facebook.com/1440715602810597/photos/a.1480129788869178/2258288924386590/?type=3&theater> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019)؛ UNDP. Syria: basic Infrastructure and Service Rehabilitation، <http://www.sy.undp.org/content/syria/en/home/ourwork/crisispreventionandrecovery/overview.html> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019)؛ UN OCHA, Financial Tracking Service، https://fts.unocha.org/countries/218/flows/2018?f%5B0%5D=flowStatus%3A%22paid%22&order=simple_property_1&sort=desc (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹⁹ United Kingdom Department of Foreign and International Development, "Development Tracker," <https://devtracker.dfid.gov.uk/countries/SY/projects> (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019)؛ United States AID, "Ongoing USG Humanitarian Assistance: Syria - Complex Emergency," March 15, 2019, https://www.usaid.gov/sites/default/files/documents/1866/03.15.19_USG_Syria_Complex_Emergency_Program_Map.pdf (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019)؛ "سويسرا تقرر افتتاح مكتب للمساعدة الإنسانية في دمشق"، بيان صحفي صادر عن الحكومة السويسرية، 21 ديسمبر/كانون الأول 2017، <https://www.swissinfo.ch/ara/> حضور-في-سوريا- سويسرا-تقرر-افتتاح-مكتب-للمساعدة-الإنسانية-في-دمشق-43773156/ (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019).

²⁰ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع مسؤول أوروبي رفيع المستوى، بيروت، 1 أغسطس/آب 2018.

السياسات التي تخلق مخاطر حقوقية في توفير المساعدات الإنسانية

عندما تقرر منظمة إنسانية أو تنمية العمل في مناطق سورية تسيطر عليها الحكومة، عليها أن تتصدى لسلسلة من الشروط التي تهدد قدرتها على تقديم المساعدات الإنسانية أو الإنمائية بطريقة تتوافق مع حقوق الإنسان بدلا من تعزيز عملها.

هذا الإطار، المصمم ظاهريا للسماح للدولة بتنظيم إحدى أكبر الاستجابات الإنسانية في التاريخ الحديث، يمكّن الحكومة بدلا من ذلك من تحويل وجهة المساعدات الإنسانية، والإنمائية، وتلك المخصصة لإعادة الإعمار بطريقة تخلق خطرا كبيرا (وفي كثير من الحالات محسوسا) بالتمييز ضد السكان الذين لا يتماشون مع الأجندة السياسية للحكومة. كما أن هذا الإطار لا يسمح بتوزيع المساعدات بطريقة تحترم حقوق السكان.²¹ كما يقيد قدرة المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة على الوفاء بولايتها بما يتماشى مع القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي، من خلال جعل قدرتها على الوصول مشروطا بتلبية مطالب السلطات الفاسدة التي كثيرا ما تكون مسيئة، بطرق تنتهك الحقوق.

تتطلب السياسات الموافقة على الوصول إلى أجزاء مختلفة من المناطق التي تسيطر عليها الحكومة في سوريا. وهي تتطلب أن تشارك جميع المنظمات والكيانات الدولية مع المنظمات أو الوزارات المحلية التي تمت الموافقة عليها مسبقا، وأن تحصل المشروعات المقترحة على موافقة الحكومة قبل التنفيذ. لا توجد شفافية حول معايير الموافقة في أي مما سبق، ما يعطي الحكومة مجالا أكبر لاستخدام هذه السياسات لإعلاء مصالحها وتقييد إيصال المساعدات إلى شرائح معينة من السكان، لمعاقبتهم أو ضمان مكافأة الموالين لها، ما يمنع إحقاق حقوقهم في المأوى والغذاء والتعليم، ليس نتيجة الموارد والقدرات المحدودة، بل بسبب المبادرة إلى التمييز.

تمنح الدولة الإذن للمجموعات الإنسانية المحلية للعمل على أساس ولائها للحكومة، وليس على أساس ملاءمتها لمشروع؛ وتتطلب فروع مخابراتها المنتهكة من المجموعات المحلية التنسيق معها؛ وتوافق السلطات على مشاريع لخدمة ومكافأة مؤيديها وحجب أو تقييد الدعم عن أولئك الذين يُعتبرون معارضين للحكومة.

²¹ للمزيد عن حجم "خطة الإغاثة الإنسانية لسوريا" مقارنة ببلدان أخرى، انظر على سبيل المثال: UN OCHA, Financial Tracking Service, Appeals: Overview, https://fts.unocha.org/appeals/overview/2019_ (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

تعريض الحقوق للخطر من خلال تقييد المعونة والوصول

رفض الحكومة منح الإذن لدخول قوافل المساعدات إلى المناطق المحاصرة والتي يصعب الوصول تظل هذه الضوابط²² إليها، وتأثير ذلك على السكان المدنيين في تلك المناطق، تم توثيقه جيدا. البيروقراطية سارية حتى بعد استعادة الحكومة منطقة ما، فتحد من نطاق وموقع تنفيذ المشاريع. ارتكزت ممارسة الحكومة السورية على إعاقة توصيل المساعدات، وتعجيز المنظمات الإنسانية عن تقييم الاحتياجات بطريقة تتوافق مع المبدأ الإنساني الدولي المتمثل في عدم التحيز (انظر القسم: مبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية المتعلقة بتوفير المساعدات الإنسانية). من خلال التفاوض مع العاملين في المجال الإنساني حول ماهية المشاريع وأمان تنفيذها لتعزيز الأهداف السياسية للسلطات، ورفض طلبات الوصول، تقوض الحكومة أهداف البرامج الإنسانية في سوريا، وتهدد قدرة المنظمات على توفير الرعاية الصحية، والمأوى، والحقوق الأساسية الأخرى للسكان.

استخدام الموافقة على المشاريع لمعاينة الرأي السياسي

قال جميع ممثلي المنظمات الإنسانية الدولية الذين تحدثت إليهم هيومن رايتس ووتش، بمن فيهم أولئك الذين شاركوا في إعادة التأهيل الهيكلي للمستشفيات وشبكات الصرف الصحي، لـ هيومن رايتس ووتش إنهم مطالبون بتقديم مشاريع إلى الحكومة للموافقة عليها.²³ تقترح الحكومة، أو الشركاء السوريون المحليون (انظر القسم: شركاء في العمل الإنساني من منتهكي الحقوق المحتملين) عددا من المناطق على المنظمة للعمل فيها، ثم تقترح الوكالة الإنسانية مشاريع بناءً على البيانات المتاحة لها. بمجرد تقديم هذه المشاريع، فإن الحكومة إما توافق عليها أو ترفضها أو لا تقدم أي ملاحظات بشأن المشروع.²⁴ تعرض الحكومة أيضا مشاريعها الخاصة، وتبدأ عملية مفاوضات بين الحكومة والمنظمة الإنسانية، ما يؤدي غالبا إلى فشل العاملين في المجال الإنساني في تنفيذ مشاريعهم الأولية.²⁵ وأوضح أحد العاملين في المجال الإنساني ذلك كما يلي:

في سوريا، تتم المقايضة مع الحكومة بشأن المشاريع، الجميع يعرف ذلك. كموظف إنساني، أقول أنني سأؤهل المدارس في هذا المجال. تعود الحكومة وتقول، ماذا عن هذه المناطق بدلا من ذلك؟ يبدأ الأخذ والرد، حتى ألتزم بمناطقهم للحصول على موافقة لمشاريعي.²⁶

²² انظر مثلا، "الحكومة السورية تعرقل وصول المساعدات إلى مناطق محاصرة"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 4 أبريل/نيسان 2016، <https://www.hrw.org/ar/news/2016/04/04/288405>.

²³ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 19 ممثلا عن منظمات إنسانية، منها منظمات محلية ودولية ووكالات للأمم المتحدة، من يوليو/تموز 2018 إلى مارس/آذار 2019.

²⁴ السابق.

²⁵ السابق.

²⁶ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف إنساني في وكالة للأمم المتحدة، بيروت، 11 يناير/كانون الثاني 2019.

قال من أجريت معهم مقابلات لـ هيومن رايتس ووتش إن هذه القيود تترجم إلى تحويل المساعدات والتمويل من المناطق التي كانت سابقاً تحت سيطرة الجماعات المناهضة للحكومة إلى المناطق التي اعتبر فيها المستفيدون موالين للحكومة، دون إعطاء الأولوية للاحتياجات الإنسانية للمستفيدين.²⁷

على سبيل المثال، عوملت إعادة التأهيل وتوفير المساعدات والدعم من قبل العاملين في المجال الإنساني في مدن الغوطة الشرقية، والتي استعادتها الحكومة السورية في أوائل 2018، معاملة مختلفة. حتى أكتوبر/تشرين الأول 2018، كان في حرستا، وهي بلدة في الغوطة الشرقية، 629 شخصاً بحاجة إلى المساعدة، منهم 384 كانوا نازحين، وفقاً لاستعراض أمني للاحتياجات الإنسانية. وكان يبلغ عدد سكان دوما، وهي بلدة ثانية في الغوطة الشرقية، 94 ألف نسمة في حاجة إلى المساعدة، منهم 8,500 نازح على الأقل.²⁸ يشير الاستعراض إلى أن الاحتياجات في دوما كانت أكثر إلحاحاً بكثير مما كانت عليه في حرستا.²⁹ على الرغم من ذلك، ووفقاً لمراقب للمساعدات الإنسانية، لم تتلقَ دوما سوى جزء ضئيل من دعم إعادة التأهيل الذي كان تتلقاه حرستا.³⁰ قال الخبراء لـ هيومن رايتس ووتش إن هذا كان في جزء كبير منه لأن سكان حرستا عادوا إلى حد بعيد من المناطق الموالية للحكومة، بينما في دوما، كان معظم السكان يعيشون تحت قيادة "جيش الإسلام"، وهي جماعة مناهضة للحكومة، ورفضوا المغادرة عندما أجلى السكان.³¹ أكد الأشخاص الذين زاروا دوما أنه لا توجد مؤشرات واضحة على وجود برامج إنسانية في المدينة، باستثناء خزائني مياه يحملان علامة اللجنة الدولية للصليب الأحمر.³² البيانات المقدمة من الجهات المانحة وخدمات التتبع الإنساني ليست مفصلة بما يكفي فيما يتعلق بالموقع لتتمكن هيومن رايتس ووتش من التحقق مما إذا كان مستوى البرمجة يتوافق مع شدة الاحتياجات. إلا أن عدم توفير المساعدات للمناطق حيث من الواضح أن لدى السكان احتياجات الملحة فيما يتعلق بالمياه والغذاء والمأوى، بسبب القيود التعسفية على التسليم – بدلاً من قيود الموارد والقدرة - يساهم في انتهاك حقوقهم.

قدمت وسائل الإعلام المحلية أيضاً أمثلة على تحويل المساعدات إلى مناطق تعتبر موالية للحكومة، على الرغم من الحاجة الأكبر وبشكل عاجل لمعالجة الحق في الرعاية الصحية والمأوى والتعليم في المناطق المجاورة التي كانت تحت سيطرة الجماعات المناهضة للحكومة سابقاً، نتيجة التدمير

²⁷ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع موظفين إنسانيين وخبراء يراقبون تدفق المساعدات إلى مدينة حلب؛ واللاذقية؛ والغوطة.

²⁸ UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), "2019 Humanitarian Needs Overview: Syrian Arab Republic," March 1, 2019, <https://hno-syria.org/#severity-of-needs> (تم الاطلاع في 20 مارس/آذار 2019).

²⁹ السابق.

³⁰ Center for Operational Analysis and Research (COAR), "Political Demographics: The Markings of the Government of Syria Reconciliation Measures in Eastern Ghouta COAR," December 2018, <https://coar-global.org/2018/12/30/2018dec13-political-demographics-the-markings-of-the-government-of-syria-reconciliation-measures-in-eastern-ghouta-coar/> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

³¹ تقرير COAR؛ ومقابلة هيومن رايتس ووتش مع مؤلف التقرير (حُجب الاسم)، بيروت، 24 يناير/كانون الثاني 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع مستشار إنساني (حُجب الاسم)، بيروت، 21 يناير/كانون الثاني 2019.

³² مقابلة هيومن رايتس ووتش مع صحفيين زارا البلدة (حُجب الاسمان)، بيروت، يونيو/حزيران 2018 ويناير/كانون الثاني 2019.

وتهجير السكان على نطاق واسع. في 4 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، أفادت "المدن" أن وزير الصحة السوري ادعى أن المركز الصحي في الحمدانية، في حلب الغربية، قد تم تجديده وإعادة فتحه، لكن السكان أخبروا المدن بأن المركز لم يتضرر إطلاقاً.³³ في الوقت نفسه، لم يتم تجديد أو إعادة تأهيل المستشفيات الرئيسيين في حلب الشرقية، اللذين تم تدميرهما أثناء القتال هناك.³⁴

قال شخصان آخران تمت مقابلتهم لـ هيومن رايتس ووتش إنهما اختبرا حادثة واحدة على الأقل بين مايو/أيار وسبتمبر/أيلول 2018، حين رُفض مشروع لمنطقة تحت سيطرة الجماعات المسلحة المناهضة للحكومة، أو منعا من الوصول إلى الأحياء التي كانت في السابق تحت سيطرة قوات المعارضة دون سبب.³⁵ وكانت النتيجة أن المنظمات لم تتمكن من تنفيذ مشروع لإعادة تأهيل المياه والصرف الصحي، أو إعادة بناء مدرسة في المناطق المحددة.

منع الوصول

تقيد الحكومة السورية بشدة وصول الموظفين الدوليين في المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة العاملة في البلاد.³⁶ قال من تمت مقابلتهم لـ هيومن رايتس ووتش إنه لكل زيارة ميدانية لمنطقة كانت لديهم فيها عملية مستمرة، سواء في الجزء الخاضع لسيطرة الحكومة أو ذلك الخاضع للمعارضة سابقاً، يلزم الحصول على إذن من وزارة الخارجية.³⁷ بالنسبة إلى وكالات الأمم المتحدة، شمل ذلك الموظفين المحليين. قال أربعة من العاملين في المجال الإنساني الذين قابلتهم هيومن رايتس ووتش إن أكثر من نصف هذه الطلبات رُفضت أو تُركت دون رد، وأن الحكومة لا تقدم أي سبب للرفض.³⁸ عندما يكون لدى المنظمة موظفون سوريون محليون، هناك قيود أقل على حرية التنقل، رغم أنهم يبقون بحاجة إلى إذن لزيارة المناطق بصفتهم الرسمية.³⁹ وحتى حين تمكن الموظفون من زيارة الميدان بشكل منتظم نسبياً، قالوا إن الحكومة لا توفر لهم إمكانية الوصول الكامل إلى المناطق التي لا توجد فيها مخاطر أمنية واضحة.⁴⁰

في إحدى الحوادث، قال عامل في المجال الإنساني لـ هيومن رايتس ووتش إن وكالته حاولت الدخول إلى داريا، وهي بلدة تم تقييد الوصول إليها، عدة مرات منذ استعادتها في أغسطس/آب 2016، لكن

³³ "ماذا فعل خميس ووزراؤه في حلب؟"، المدن، 6 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، <https://bit.ly/2Jkj88P> (تم الاطلاع في 26 يونيو/حزيران 2019)؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع صحفي من المدن، عن بعد، 7 يناير/كانون الثاني 2019.

³⁴ "ماذا فعل خميس ووزراؤه في حلب؟"، المدن.

³⁵ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 3 موظفين سابقين في الهلال الأحمر العربي السوري، عن بعد، أغسطس/آب 2018 (3 مقابلات)، سبتمبر/أيلول 2018 (3 مقابلات)، وأكتوبر/تشرين الأول 2018.

³⁶ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 19 ممثلاً عن منظمات إنسانية ووكالات للأمم المتحدة، بين أغسطس/آب ومارس/آذار 2019.

³⁷ السابق.

³⁸ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع موظفين في 4 منظمات دولية غير حكومية بين أغسطس/آب 2018 ومارس/آذار 2019.

³⁹ السابق.

⁴⁰ السابق.

الحكومة رفضت طلباتها في كل مرة، فمنعتها من إجراء تقييم بهدف وضع برامج لدعم العودة.⁴¹ قال العديد من العاملين في المجال الإنساني لـ هيومن رايتس ووتش إن جزءاً من سبب ثنيهم عن العودة إلى سوريا هو عدم قدرتهم على الوصول بحرية إلى مجتمعات العائدين:⁴² "ليس لدينا طريقة لمعرفة ما يحدث في هذه المجتمعات، والسؤال الذي يجب أن نطرحه على أنفسنا هو هل نرغب في استفاد قدرتنا التفاوضية المحدودة على طلب الوصول إلى جميع مجتمعات العائدين، أم ينبغي أن نوفرها لشيء آخر؟"⁴³

وفقاً لتفويض الحماية الخاص لمفوضية الأمم المتحدة للاجئين، الذي يحكم إعادة الطوعية إلى الوطن، لا يمكن للمفوضية تسهيل أو تشجيع العودة الطوعية للاجئين ما لم تتمكن من الوصول إلى العائدين، لضمان الوفاء بالمعايير المحددة الكامنة وراء إعادة الطوعية إلى الوطن كما هو موضح في مبادئها.⁴⁴

في مثال ثان، قالت عاملة سابقة في المجال الإنساني لـ هيومن رايتس ووتش إن منظمتها وافقت على تنفيذ مشروع في محافظة اللاذقية، لكن رُفض السماح لها بزيارة البلدة التي وقع فيها المشروع لتقييمها.⁴⁵ اقترحت الموظفة الإنسانية، وهي في الأصل من المنطقة، أنها يمكن أن تزورها بصفة غير رسمية للتحقق من المشروع، لكن الوكالة الإنسانية نفسها رفضت إذنها خشية أن تكتشف الحكومة الأمر وتطرد المنظمة.⁴⁶ استمرت المنظمة في المشروع على الرغم من عدم قدرتها على الزيارة، أو رصد الأنشطة أو التحقق منها.

بالإضافة إلى منع الوصول إلى مناطق معينة داخل المناطق التي تسيطر عليها الحكومة السورية، يمكن للحكومة أيضاً تقييد القدرة العمالية للموظفين في المجال الإنساني، عبر منعهم من التسجيل في دمشق، ورفض أو تأخير طلبات موظفيهم للحصول على تأشيرات دخول إلى دمشق.

في أوائل مارس/آذار 2019، أصدرت الحكومة السورية قائمة بالمنظمات الإنسانية التي لن يُسمح لها بالتسجيل أو العمل في الجزء الذي تسيطر عليه الحكومة، بسبب التوجهات السياسية لهذه

⁴¹ مقابلة هيومن رايتس ووتش ممثل عن منظمة إنسانية، بيروت، 21 سبتمبر/أيلول 2018.

⁴² مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف سابق في مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، 23 فبراير/شباط 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظفي حماية، عمان، 11 ديسمبر/كانون الأول 2018.

⁴³ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظفي حماية، عمان، 11 ديسمبر/كانون الأول 2018.

⁴⁴ UNHCR, "Voluntary Repatriation: International Protection," 1996,

⁴⁵ <https://www.unhcr.org/publications/legal/3bfe68d32/handbook-voluntary-repatriation-international-protection.html> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019)، القسم 6.1: "في أي عودة طوعية حيث تلعب المفوضية دوراً ما، فإن مبدأ العودة بأمان وبكرامة لا يتوقف عن تطبيقه بمجرد اكتمال حركة العودة، بل يجب تطبيقه ورصده إلى أن تتم معالجة الوضع في بلد المنشأ، وتعتبر الحماية مستقرة ومتاحة مرة أخرى، وتتم إعادة دمج اللاجئ".

⁴⁵ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف حماية سابق، بيروت، 15 يناير/كانون الثاني 2019.

⁴⁶ السابق.

المنظمات.⁴⁷ تستخدم الحكومة السورية موافقات التأشيرة والتسجيل لخلق مناخ من عدم اليقين بين العاملين في المجال الإنساني وتثنيهم عن الدخول في مفاوضات صعبة مع الحكومة خشية طردهم من البلاد. في إحدى الحوادث التي أُبلغت بها هيومن رايتس ووتش من قبل عاملين في المجال الإنساني بشكل منفصل، عقدت منظمة إنسانية اجتماعاً مع وزارتي الخارجية والشؤون الاجتماعية السوريتين لمناقشة مشروع لتقديم المساعدة القانونية من خلال مجموعة محامين محليين مسجلين. وكانت وزارة الشؤون الاجتماعية قد وافقت بالفعل على المشروع، ولكن في الاجتماع أشارت وزارة الشؤون الخارجية إلى أنها لن تسمح للمشروع بالاستمرار. في اليوم التالي، ألغت وزارة الخارجية تأشيرات الموظفين الدوليين في المنظمة الإنسانية، وأجبرت المنظمة على إنهاء المشروع.⁴⁸ في حادثة أخرى، رداً على تقرير من وكالة حددت مناطق يصعب الوصول إليها في القسم الذي تسيطر عليه الحكومة السورية، أخرجت وزارة الخارجية تجديد التأشيرات للموظفين، بحسب أحد الموظفين.⁴⁹

ولكي تتمكن منظمة إنسانية أو وكالة أممية من وضع وتنفيذ برامج، فإنها تحتاج إلى الوصول إلى السكان دون عوائق.⁵⁰ القيود المفروضة على قدرة المنظمات على الوصول إلى المناطق التي لديها برامج فيها وإشراك المستفيدين منها تعني، في أحسن، تقييد قدرتها على تقييم احتياجات السكان ووضع البرامج بناءً على ذلك. قال كل عامل إنساني قابلته هيومن رايتس ووتش إن من أكبر أولوياتهم استمرار وتوسيع نطاق الوصول إلى المناطق في سوريا.⁵¹

معالجة المخاوف الحقوقية الرئيسية من خلال وضع برامج الحماية

أحد مجالات البرمجة الأكثر تضرراً نتيجة سياسات الحكومة في استغلال المساعدات الإنسانية هو الحماية.⁵²

لذا، ينبغي أن تشمل الاستجابة لاحتياجات السكان من الحماية، ولا سيما الاحتياجات الأكثر شدة، الانتهاكات الحقوقية الرئيسية التي يختبرها السكان السوريون أو قد يتعرضون لها - بما في ذلك

⁴⁷ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف حماية، عن بعد، مارس/آذار 2019.

⁴⁸ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف إنساني في وكالة للأمم المتحدة كان حاضراً، بيروت، يناير/كانون الثاني 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف إنساني في نوفمبر/تشرين الثاني 2018.

⁴⁹ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف في الأمم المتحدة، عمان، يوليو/تموز 2018.

⁵⁰ انظر، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي العرفي، القاعدة 55.

⁵¹ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 19 ممثلاً عن منظمات إنسانية، منها منظمات محلية ودولية ووكالات للأمم المتحدة، من يوليو/تموز 2018 إلى

مارس/آذار 2019.

⁵² تعرف مفوضية الأمم المتحدة للاجئين الحماية على أنها: "السعي إلى الحفاظ على الحقوق الإنسانية الأساسية للناس المقتلعين وديمي الجنسية في بلدان لجونهم أو سكنهم المعتاد،... ومحاولة تعزي أو توفير حماية قانونية أو جسدية، وتقليل خطر العنف - بما فيه العنف الجنسي - الذي يخضع له العديد من اللاجئين، حتى في بلدان اللجوء. كما تسعى أيضاً إلى توفير الحد الأدنى على الأقل من المأوى، والغذاء، والماء، والعناية الطبية في أعقاب أي نزوح للاجئين مباشرة". UNHCR, "Protection," <https://www.unhcr.org/en-us/protection.html> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019)؛ تعرفها اللجنة الدولية للصليب الأحمر على أنها "ضمان أن تحترم السلطات والأطراف الأخرى الأمان، والسلامة الجسدية، والكرامة للمتأثرين بالنزاع المسلح والأوضاع الأخرى الناتجة عن العنف. تشمل الحماية الجهود لمنع أو وقف الانتهاكات الفعلية أو المحتملة للقانون الإنساني الدولي أو المواد القانونية أو الاعراف الأخرى ذات الصلة". ICRC, "ICRC Protection Policy," September 2008, <https://www.icrc.org/en/download/file/20806/irrc-871-icrc-protection-policy.pdf> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019)

الاعتقال والاحتجاز التعسفي، والتعذيب، وغيره من ضروب سوء المعاملة، وظروف الاحتجاز العامة، من بين الحقوق المدنية والسياسية الأخرى. على الرغم من التواجد الراسخ للوكالات الإنسانية التي تتمتع بصلاحيات حماية قوية، فإن القيود التي فرضتها الحكومة السورية منعتها من الاستجابة لمخاوف حقوق الإنسان والحماية الرئيسية كما حددتها المنظمات الحقوقية المستقلة وهيئات الأمم المتحدة.⁵³

ويرجع ذلك إلى حد كبير إلى حساسية السلطات المعروفة تجاه حقوق الإنسان وبرامج الحماية. حافظت السلطات السورية على حظر كامل للمراقبين الحقوقيين المستقلين. على الرغم من أنهم منحوا بعض المراقبين المستقلين إمكانية الوصول المحدود إلى بعض مراكز الاحتجاز، إلا أن هذا الوصول كان غير منتظم، ولم يشمل الوصول إلى المراكز التي كانت تنفذ فيها أسوأ الممارسات، وفقاً للمحامين المحليين والتقارير العلنية.⁵⁴ كما أن مفوضية الأمم المتحدة للاجئين لديها وصول محدود ومتقطع فقط إلى مجتمعات العائدين أو النازحين.⁵⁵ وفقاً لمسؤولي الحماية السابقين والحاليين في العديد من الوكالات، إذا علمت السلطات أن منظمة إنسانية تعتزم القيام بأنشطة تتناول أو تتسع لمراقبة حقوق الإنسان، أو تُدخل نهجاً قائماً على حقوق الإنسان في عملها، فإن الحكومة ستكون أكثر تقييداً، وتمنع الوصول، وحتى تهدد بإلغاء تأشيرات الموظفين.⁵⁶

كما توضح الوثائق المتاحة علناً حول برامج الحماية هذه الفجوة. تنشر وزارة الشؤون الاجتماعية السورية قاعدة بيانات حول الحماية والأنشطة المجتمعية في المناطق التي تسيطر عليها الحكومة.⁵⁷ الأنشطة الرئيسية التي تُنفذ هي تطوير المراكز المجتمعية للنساء والشباب، وزيادة الوعي بشأن العنف الجنسي، وبعض مشاريع حماية الطفل التي تنظر في إعادة تأهيل الجنود الأطفال والدعم النفسي-الاجتماعي.⁵⁸ لا تعالج هذه البرامج المخاوف الحقوقية الرئيسية الأخرى التي أبرزتها منظمات ووكالات حقوق الإنسان، بما في ذلك عمليات الخطف، والاختطاف، والقيود على حرية التنقل، والمضايقات التي تدخل في نطاق ولايتها للرد عليها. كذلك البرمجة لا تأخذ بالحسبان معالجة المخاوف الرئيسية التي تطرحها المفوضية السامية للأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ومنظمات حقوق الإنسان

⁵³ سارة كيالي، "سوريا ما بعد الحرب؟"، تعليق، *Lobelog*، 12 ديسمبر/كانون الأول 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/12/20/325488>.

⁵⁴ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع عاملتي حماية (حُجِب الاسم والمنظمة)، عمان، 11 ديسمبر/كانون الأول 2018.

⁵⁵ تعليقات علنية من مسؤولي حماية في مفوضية الأمم المتحدة.

⁵⁶ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع عاملتي حماية (حُجِب الاسم والمنظمة)، عمان، 11 ديسمبر/كانون الأول 2018؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف في الأمم المتحدة، عمان، يوليو/تموز 2018.

⁵⁷ "Syrian Ministry of Social Affairs and Labor, "Mapping of Protection Static Facilities as of August 2018," <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiMjRIMjA1M2MtOTY1NC00ZTZmLWJINjEtNWE3MTM3YmViMWFmIiwidCI6ImZINWM3N2EzLTM0ZGQtNDQxOS1hMTk4LTA3YTQzZDQzOTJkYSIsImMiOiJ9> (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019)؛ UNHCR, "Protection and Community Services Sector Database," <http://pcss.syriadata.org/> (تم الاطلاع في 25 مارس/آذار 2019).

⁵⁸ السابق؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع 3 عاملين إنسانيين (حُجِب الاسم والمنظمة)، ديسمبر/كانون الأول 2018 ويناير/كانون الثاني 2019.

الأخرى، حول سوء المعاملة، والتعذيب، والاحتجاز التعسفي، والتهمير القسري.⁵⁹ في المراسلات مع مفوضية الأمم المتحدة للاجئين، أكدت الوكالة نطاق البرمجة المشار إليها أعلاه.

على الرغم من أهمية برنامج الحماية الذي يحدث، إلا أنه لا تتم معالجة انتهاكات حقوقية أكثر منهجية، ما يدعم بيئة أكثر عدائية تعمل فيها الوكالات. على سبيل المثال، في حين أن هناك بعض الخدمات التي تسمح للعائلات بتقديم طلبات البحث عن المفقودين، فإن المعلومات ليست علنية والطرق المستخدمة لتقديم المعلومات في سوريا، بما في ذلك الزيارات الشخصية، تؤدي إلى زيادة المخاطر على السكان بسبب المراقبة من قبل فروع المخابرات السورية، وفقا للمستفيدين الذين حاولوا الاستفادة من هذه الخدمات.⁶⁰ قال مسؤول حماية لـ هيومن رايتس ووتش إنه بالنظر إلى القيود التي تفرضها الحكومة السورية، فإن منظمته العاملة في سوريا في وضع أفضل لتقديم المساعدة الإنسانية بدلا من المساعدة التقليدية للحماية.⁶¹ عندما سئل عن الاتصالات مع الحكومة و عما إذا كانت منظمته تتفاوض على المزيد من أنشطة الحماية، أجاب المسؤول بأنه نظرا إلى الصعوبات، فإن معظم ارتباط منظمته بالحكومة هو للحفاظ على قدرة موظفيه على الوصول.

في اعتراف بالفجوة الكبيرة التي يتم سدها والمتعلقة بحماية السكان السوريين المستضعفين، حاول المانحون إعطاء الأولوية للبرامج التي تعالج المخاوف الحقوقية من خلال الحماية عن طريق تخصيص أموالهم لها، وتشجيع الجهات الفاعلة على أرض على مواجهتها.⁶² على الرغم من ذلك، فعليا نُفذ القليل من برامج الحماية الفعالة.

قال أحد العاملين في المجال الإنساني لـ هيومن رايتس ووتش: "يحاول المانحون جعل برامج الحماية البند الأول من كل ميزانية. ما لا يفهمونه هو أنه في بيئة كهذه، لا يمكننا توفير حماية حقيقية". عوضا عن ذلك، ينفذ العاملون في المجال الإنساني إما برمجة "ليّنة" للحماية، مثل التوعية، والتعامل مع العنف الجنسي، أو إعادة صياغة مشروعات المساعدات التقليدية لتدرج تحت أعمال الحماية.⁶³

كما قال أحد مسؤولي الحماية لـ هيومن رايتس ووتش،

⁵⁹ انظر مثلا، Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, "Detention in the Syrian Arab Republic: A Way Forward," March 8, 2018, https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/AWayForward_DetentionInSyria.pdf (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

⁶⁰ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع عاملَي حماية (حُجب الاسم والمنظمة)، عمان، 11 ديسمبر/كانون الأول 2018.

⁶¹ السابق.

⁶² مقابلة هيومن رايتس ووتش مع ممثل عن دولة مانحة (حُجب الاسم)، نوفمبر/تشرين الثاني 2018؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني (حُجب الاسم)، عمان، ديسمبر/كانون الأول 2018.

⁶³ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني (حُجب الاسم)، عمان، ديسمبر/كانون الأول 2018.

إذا أعطيت امرأة سورية خيار جلسة توعية حول العنف الجنسي، أو فرصة للعثور على مزيد من المعلومات حول حالة زوجها المحتجز، فما الذي سيكون أكثر أهمية؟ نحن نعرف الإجابة، لكن لا يمكننا تحقيق ذلك.⁶⁴

يمكن لمس التأثير السلبي على حقوق الإنسان الناتج عن هذه القيود على برامج الحماية. أضعفت القيود قدرة المنظمات الإنسانية على تعزيز حقوق الإنسان في برامجها، حتى عندما تتطلب ولايتها ذلك. يخلق تخطيط الحماية المنقوص هذا انطبعا خاطئا بأنه يتم التعامل مع مخاوف الحماية، بينما تُترك فجوات كبيرة في حماية حقوق الإنسان.

شركاء في العمل الإنساني من منتهكي الحقوق المحتملين

كما في جميع السياقات الأخرى، لا يمكن لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الدولية الراجعة في العمل في المناطق الخاضعة للحكومة السورية القيام بذلك إلا بتصريح من الحكومة السورية، ولكن الحكومة تتطلب من جميع المنظمات الدولية الدخول في شراكة مع المنظمات السورية المحلية التي اعتمدها السلطات بعد التدقيق، أو مع الوزارات المختصة. تقدم "وزارة الخارجية والمغتربين"، بالتعاون مع "وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل"، إلى المنظمات قائمة بالشركاء المعتمدين مسبقا والذين خضعوا لتدقيق وموافقة فروع المخابرات السورية للاختيار من بينها.⁶⁵

وفقا لعاملين إنسانيين محليين ودوليين، حتى عندما تتمكن أي منظمة من تنفيذ برامجها الخاصة، فإنها تظل بحاجة إلى الشركاء المحليين لتسهيل تأشيرات الدخول، وتوفير التصاريح داخل البلد، وموافقات المشاريع. غالبا ما يكون الشركاء المحليون هم الوحيدون الذين يمكنهم إجراء تقييمات ميدانية واختيار المستفيدين ومن ثم مراقبة التنفيذ وإصدار التقارير.⁶⁶

من بين المنظمات الإنسانية الـ 13 التي تحدثت إليها هيومن رايتس ووتش، تشاركت 12 منظمة مع "الهلال الأحمر العربي السوري" (الهلال الأحمر) أو "الأمانة السورية للتنمية" (الأمانة). الهلال الأحمر منظمة إنسانية محلية في سوريا، اعترفت بها "اللجنة الدولية للصليب الأحمر". وهي واحدة من أكبر المنظمات الإنسانية العاملة في البلاد، ولديها مكتب في كل محافظة من المحافظات السورية الـ 14، و75 مكتبا فرعا وفقا لموقعها على الإنترنت.⁶⁷ ولديها عدد كبير من المتطوعين. يرتبط

⁶⁴ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني (حُجِب الاسم)، بيروت، 15 يناير/كانون الثاني 2019.

⁶⁵ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع 3 عاملين إنسانيين، موظفين محليين، وخبيرين مستقلين، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/أذار 2019؛ قائمة بالمنظمات الصحية من 2016 محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

⁶⁶ السابق.

⁶⁷ الهلال الأحمر العربي السوري، <http://sarc.sy/ar/>. (تم الإطلاع في 25 مارس/أذار 2019)

الهلال الأحمر ارتباطا وثيقا بالحكومة، وله علاقات قوية مع أجهزة الأمن السورية.⁶⁸ يشمل شركاؤه جميع وكالات الأمم المتحدة الرئيسية، بما فيها جميع المختصين بالحماية، والعديد من المنظمات الدولية البارزة، بما في ذلك "المجلس الدنماركي للاجئين"، و"برمير أورجانس"، و"الهيئة الطبية الدولية"، و"أرض البشر".⁶⁹

الأمانة هي منظمة غير حكومية رئيسية تنفذ برامج تتعلق بالمساعدات الإنسانية، وتنمية الشباب، والمشاركة المدنية.⁷⁰ وفقا للخبراء، شارك العديد من المتطوعين الأصليين في الأمانة في الانتفاضات الأولى.⁷¹ تحافظ الأمانة على علاقات قوية مع الحكومة من خلال مؤسسيتها، زوجة الرئيس السوري، أسماء الأسد.⁷²

تجنبت منظمة إنسانية دولية شراكة الهلال الأحمر والأمانة، ولكنها اضطرت إلى عقد شراكة مباشرة مع الوزارات المختصة لتنفيذ برامجها. بموجب قواعد الحكومة، يمكن لوكالات الأمم المتحدة أن تشارك المنظمات غير الحكومية الوطنية، أو الوزارات التنفيذية، أو الهلال الأحمر، أو المنظمات الإنسانية الدولية المعتمدة.

قابلت هيومن رايتس ووتش موظفين حاليين وسابقين في الهلال الأحمر، وموظفين محليين ودوليين ينتمون إلى منظمات إنسانية دولية تعمل في المناطق الخاضعة للحكومة لفهم تأثير الشركاء المحليين على تنفيذ المشاريع.

في حالات النزاع الأخرى، تستطيع المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة مشاركة المنظمات المحلية. بينما في سوريا، تخلق القيود حول من يمكن لهذه المنظمات مشاركته خطرا متزايدا بتحويل وجهة المساعدات بعيدا عن المحتاجين، وفي عدة حالات، نحو تمويل أو دعم أجزاء من الدولة معروفة بتورطها في انتهاكات الحقوق. توجد عدة أسباب لهذا التحويل، كما يوضح هذا التقرير: تدخل فروع المخابرات في العمليات لتقويض الأهداف الإنسانية؛ في بعض الحالات، يكون للشركاء المعتمدين صلات مع منتهكي الحقوق ولا يتحقق العاملون الإنسانيون ووكالات الأمم المتحدة منهم بشكل كاف؛ وكما تشير تجربة النزاع في سوريا وغيرها إلى الافتقار إلى سبل الوصول، يؤدي الاعتماد المفرط على الشركاء المحليين إلى زيادة خطر تحويل المساعدات.

كتبت هيومن رايتس ووتش إلى الهلال الأحمر في 22 أبريل/نيسان، تطلب معلومات تتعلق بتدخل أجهزة المخابرات في عمل الهلال الأحمر؛ والإجراءات المعتمدة لمحاسبة الموظفين على الفساد

⁶⁸ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظفين سابقين في الهلال الأحمر العربي السوري ومسؤولين حكوميين (حُجبت الأسماء)، يوليو/تموز 2018 وسبتمبر/أيلول 2018.

⁶⁹ الهلال الأحمر العربي السوري.

⁷⁰ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظفين سابقين في الأمانة السورية للتنمية وخبير مستقل، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/أذار 2019.

⁷¹ السابق.

⁷² الأمانة السورية للتنمية، التقرير السنوي 2016،

http://www.syriatrust.sy/files/reports/Annual%20Report%202016_1503235885.pdf (تم الاطلاع في 20 مارس/أذار 2019).

والتحقيق في الانتهاكات؛ وأنواع الشراكات والضمانات المتعلقة بالحصول على المساعدة التقنية ومنعها من المساهمة في انتهاكات حقوق الإنسان أو القطاعات التي تكثر فيها انتهاكات حقوق الإنسان. في 22 مايو/أيار، رد الهلال الأحمر على هيومن رايتس ووتش في رسالة، أكد شراكته مع 13 منظمة غير حكومية دولية، وجميع وكالات الأمم المتحدة تقريبا، واللجنة الدولية، مشير إلى أن بعض الموظفين يعملون لدى اللجنة الدولية للصليب الأحمر في مقر الهلال الأحمر. وقالت الرسالة إن مذكرات التفاهم للمنظمات غير الحكومية الدولية تغطي التعاون والتنسيق. بالنسبة إلى وكالات الأمم المتحدة، يتولى الهلال الأحمر التنفيذ والتوزيع والإبلاغ، بينما يقوم الشركاء أو الأطراف الثالثة بالمراقبة كما ييسرها الهلال الأحمر، ويصمم التدخلات بالتنسيق مع الشركاء. أشار الهلال الأحمر إلى أنه أجرت تقييمات للاحتياجات على النحو المتفق عليه مع شركائه، وأن اختيار المستفيدين يستند إلى معايير الضعف المتفق عليها بين الهلال الأحمر والشركاء. لم توضح الرسالة إلى أي مدى استطاع الشركاء اختيار المستفيدين أنفسهم.

أكدت الرسالة على أن مشاريع الهلال الأحمر العربي السوري في سوريا "مدفوعة بالاحتياجات الإنسانية فقط"، "بناءً على تقييم الاحتياجات الذي أجراه متطوعو الهلال الأحمر العربي السوري"، فإن "موظفي الهلال الأحمر العربي السوري والمتطوعين يجب ألا يكون لهم أي ارتباط مع أي طرف في النزاع في الطريقة التي تعرض للخطر أو تنتهك... المبادئ الأساسية - وخاصة الحياد وعدم الانحياز والاستقلالية" وأن "إعداد التقارير والرصد والتقييم من المقرر أن يكون لها دورة كاملة من المشروع ترضي المانحين والشركاء". إلا أن الرسالة لم تتناول الإجراءات التي كانت موجودة لمنع المساهمة في انتهاكات حقوق الإنسان. أقرت الرسالة "بحالات قليلة من الانتهاكات" للمبادئ الأساسية أو قواعد السلوك من قبل الموظفين، مشيرة إلى أنه في هذه الحالات، بعد تحقيقات داخلية، تم طرد موظفين، وتسريح متطوعين. أضافت الرسالة أن الهلال الأحمر قد يوقف العمليات في حالات التدخل، "حتى يتم تقديم الضمانات اللازمة"، لكنها لم تتطرق إلى التنسيق مع قوات الأمن أو التحديات التي تنشأ عنها.

أعربت جميع المنظمات الإنسانية العاملة مع الهلال الأحمر التي تحدثت إليها هيومن رايتس ووتش عن مخاوفها بشأن القيود التي فرضها عليها الشركاء المحليون، فضلا عن تدخل الأجهزة الأمنية في قوائم التوزيع والمستفيدين، مما يعرض قدرتها على وضع البرامج. وأشاروا إلى أن الاعتماد المفرط على الهلال الأحمر كشريك محلي وعدم القدرة على اختيار شركاء محليين، جعل من الصعب تقييم وضمان موثوقية التقارير.

تأثير دور فروع المخابرات على عمليات المساعدات

تشمل قائمتا وزارة الخارجية ووزارة الشؤون الاجتماعية للشركاء المحليين المعتمدين المنظمات التي خضعت لتدقيق فروع المخابرات السورية فقط.⁷³ كما تتمتع أجهزة المخابرات السورية بسلطة التدخل في عمل المنظمات الإنسانية ومنعها من العمل.⁷⁴ يمنحها ذلك نفوذا للمطالبة بالحصول على قوائم المستفيدين من المنظمات؛ واتخاذ القرارات بشأن أماكن توزيع المساعدات؛ ومصادرة شحنات المساعدات. على الرغم من تاريخها الطويل من الانتهاكات الحقوقية الممنهجة، يمكن لأجهزة الأمن المطالبة بمرافقة منظمة ما إلى الميدان ومراقبة تنفيذ المشاريع.⁷⁵

وثقت هيومن رايتس ووتش انتهاكات فروع المخابرات السورية الممنهجة وواسعة النطاق، بما في ذلك الاعتقال التعسفي للمدنيين، والمدافعين عن حقوق الإنسان، والعاملين الإنسانيين، وتعذيبهم وقتلهم.⁷⁶ نطاق الانتهاكات التي وثقتها فروع المخابرات السورية بنفسها أدى إلى فرض عقوبات من دول الغرب، وأصدر المدعون العامون والقضاة في بعض السلطات القضائية، مثل فرنسا وألمانيا، مذكرات توقيف بحق رؤساء هذه الفروع؛ وتفكر غيرها بالقيام بالمثل.⁷⁷

قال ما لا يقل عن خمس موظفين محليين في منظمات شريكة قابلتهم هيومن رايتس ووتش إن على منظماتهم الحفاظ على اتصال وثيق ومنتظم مع فروع المخابرات السورية للقيام بعملها، ووصفوا كيف يتعارض ذلك مع قدرتهم على تحقيق أهدافهم الإنسانية.⁷⁸ قالوا أثناء مقابلتهم إنه بإمكان فروع المخابرات طلب الحصول على بيانات المستفيدين في أي وقت، وإصدار الموافقات على توزيع المساعدات والإشراف على إيصالها إلى السكان المحتاجين.⁷⁹ تؤكد وثائق تسليم المساعدات وتوزيع المستلزمات الطبية، والتي قدمها عامل سابق في الهلال الأحمر لـ هيومن رايتس ووتش، أن موافقة فروع المخابرات السورية مطلوبة لهذه الشحنات، وقال موظفو منظمات محلية إن فروع المخابرات كانت مسؤولة عن تفتيش شحنات المساعدات، ومرافقة القوافل على خطوط التوزيع، أو المشاركة في الموافقة على المشاريع الإنسانية أو رفضها.⁸⁰ وبدلاً من حماية العمليات أو تسهيلها، استغلوا

⁷³ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع 3 موظفين إنسانيين، وخبيرين مستقلين، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/آذار 2019؛ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع موظفي الهلال الأحمر العربي السوري والأمانة السورية للتنمية، بين يوليو/تموز ومارس/آذار 2019.

⁷⁴ السابق.

⁷⁵ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع 3 موظفين إنسانيين، وموظفين محليين، وخبيرين مستقلين، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/آذار 2019.

⁷⁶ هيومن رايتس ووتش، *أقبيبة التعذيب: الاعتقال التعسفي والتعذيب والاختفاء القسري في مراكز الاعتقال السورية منذ مارس/آذار 2011* (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2012) <https://www.hrw.org/ar/report/2012/07/03/256336>.

⁷⁷ "حقائق-العقوبات المفروضة على سوريا"، رويترز، 25 فبراير/شباط 2012، <https://ara.reuters.com/article/topNews/idARACAE81Q96N20120225> (تم الإطلاع في 25 مارس/آذار 2019)؛ "فرنسا تصدر مذكرات توقيف بحق مسؤولين في الاستخبارات السورية"، فرانس 24، 24، 5 نوفمبر/تشرين الثاني 2018، <https://www.france24.com/ar/20181105-%D9%81%D8%B1%D9%86%D8%B3%D8%A7-%D9%82%D8%B6%D8%A7%D8%A1-%D9%85%D8%B0%D9%83%D8%B1%D8%A7%D8%AA-%D8%AA%D9%88%D9%82%D9%8A%D9%81-%D9%85%D8%B3%D8%A4%D9%88%D9%84%D9%88%D9%86-%D8%B3%D9%88%D8%B1%D9%8A%D8%A7>.

⁷⁸ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع موظفين في الهلال الأحمر والأمانة السورية للتنمية، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/آذار 2019.

⁷⁹ السابق.

⁸⁰ نسخ من الوثائق محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش؛ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع موظفي الهلال الأحمر والأمانة السورية للتنمية، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/آذار 2019.

نفوذهم للتدخل في توصيل المساعدات الإنسانية، ومصادرة الشحنات للاستخدام الشخصي أو لإعادة بيعها، وإزالة مستلزمات ضرورية للبقاء على الحياة من قوافل الإغاثة.⁸¹

من المرجح أن تلعب المنظمات الإنسانية دوراً في تسهيل عمليات العودة وإعادة تأهيل منازل النازحين السوريين، وبالنظر إلى الدور الذي لعبته فروع المخابرات في هذه القضايا، يوجد خطر حقيقي من محاولتهم التأثير على البرامج الإنسانية دون مبرر.

بسبب قدرة فروع المخابرات على الإكراه داخل سوريا، لم تقم المنظمات المحلية بمقاومة تذكر لممارساتها التعسفية.⁸² حتى أن بعض موظفي المنظمات المحلية اتُهموا بالتورط في الانتهاكات. قال موظف سابق في الهلال الأحمر لـ هيومن رايتس ووتش إنه خلال سنواته الأربع مع المنظمة، شهد عدة حالات لضباط مخابرات رفيعي المستوى تعاونوا مع موظفي الهلال الأحمر على سرقة وإعادة بيع المساعدات الإنسانية.⁸³ شارك الموظف صور المساعدات التي قال إنها سُرقت، والأختام المكسورة على الشحنات التي قال إن الأجهزة الأمنية انتهكتها.⁸⁴ شارك ناشط حقوقي آخر صوراً لشحنات مساعدات مخزنة في فرع لمخابرات القوات الجوية حسبما زعم.⁸⁵

في الوقت نفسه، نادراً ما تتعامل المنظمات الدولية مع فروع المخابرات مباشرة. كما قال عامل إنساني:

لا تحتاج أجهزة الأمن إلى التعامل مع الأجانب. يوفر الشريك المحلي حلقة الوصل المثالية؛ يقدمون لأجهزة الأمن المعلومات التي تريدها وينفذون أوامرنا. إذا قاومت، ستختفي من الوجود.⁸⁶

علاقات الشركاء المعتمدين بمنتَهكي الحقوق والتدقيق غير الكافي

تدخل فروع المخابرات في العمليات الإنسانية ليست الطريقة الوحيدة التي تؤدي فيها القيود المفروضة على اختيار الشركاء المحليين إلى الانتهاكات. في بعض الحالات، تبيّن ارتباط الشركاء المحليين المعتمدين بالحكومة أو بمسؤولي الحكومة الخاضعين للعقوبات، وفي حالات أخرى، بالوحدات العسكرية المسؤولة عن جرائم الحرب وانتهاكات حقوق الإنسان. بالنظر إلى حجم

⁸¹ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف في الهلال الأحمر، أغسطس/آب 2018، مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف في الأمم المتحدة في 16 يناير/كانون الثاني 2019.

⁸² مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 6 عاملين إنسانيين، منهم 3 موظفين سابقين في الهلال الأحمر العربي السوري، بين أغسطس/آب 2018 ويناير/كانون الثاني 2019.

⁸³ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف سابق في الهلال الأحمر، أغسطس/آب 2018؛ صور محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

⁸⁴ صور محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

⁸⁵ المركز السوري للعدالة والمساءلة، "للجدران أذان: تحليل وثائق رسمية من أجهزة الأمن السورية"، أبريل/نيسان 2019،

<https://syriaaccountability.org/wp-content/uploads/Walls-Have-Ears-Arabic.pdf>.

⁸⁶ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف في الأمم المتحدة، 16 يناير/كانون الثاني 2019.

الاستجابة الإنسانية، والتمويل الذي تجلبه، استغل قادة الحرب السابقين، أو مسؤولو الدولة، هذه الفرص بإنشاء منظمات غير حكومية وإنسانية لتمكينهم من الاستفادة من التمويل.⁸⁷

يحتفظ "مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية" بقاعدة بيانات للمنظمات غير الحكومية الوطنية السورية التي نفذت مشاريع بالنيابة عنه أو عن غيره من وكالات الأمم المتحدة.⁸⁸ ترتبط ثلاث من هذه المنظمات على الأقل علنا بأعضاء الجيش السوري أو الميليشيات التابعة له، أو الحكومة السورية، أو الأفراد و/أو الكيانات الخاضعة للعقوبات الدولية، بما في ذلك التورط في انتهاكات حقوق الإنسان والقانون الإنساني الدولي.⁸⁹

"مؤسسة الشهيد"، وهي شريك محلي معتمد آخر، مملوكة لمؤسس "قوات الدفاع الوطني" في حمص.⁹⁰ كانت قوات الدفاع الوطني مسؤولة، إلى جانب قوات الأمن السورية، عن أسر وإعدام الأشخاص الذين كانوا يحاولون الفرار عندما استولى الجيش على بلداتهم، أو كان ينفذ عمليات تفتيش المنازل.⁹¹ إلى جانب القوات الحكومية، ارتكبت قوات الدفاع الوطني العنف الجنسي ضد النساء اللواتي أُسرن في المدامات، ونهبت ممتلكات السكان النازحين، ومنعتهم من العودة إلى منازلهم.⁹² كما شاركت بعض وكالات الأمم المتحدة الوزارات المتواطئة في انتهاكات حقوق الإنسان.

تُظهر وثيقة نشرتها مفوضية اللاجئين في يوليو/تموز 2018 أن الوكالة شاركت "وزارة الداخلية"، الهلال الأحمر، والأمانة لزيادة الوعي العام بإنجاز معاملات الأحوال المدنية.⁹³ يفيد نص الكتيب المنشور أنه وُضع بالتعاون بين وزارة الداخلية/المديرية العامة للأحوال المدنية، ومفوضية الأمم للاجئين في سوريا.

في 15 أبريل/نيسان 2019، وجهت هيومن رايتس ووتش رسالة إلى مفوضية اللاجئين تطلب فيها معلومات بشأن شراكتها مع وزارة الداخلية. ردت المفوضية في 16 يونيو/حزيران بالقول إن

⁸⁷ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع خبيرين مستقلين حول اقتصاد الحرب في سوريا، 10 يناير/كانون الثاني 2019 و 20 مارس/آذار 2019.

⁸⁸ OCHA, "Syrian Arab Republic: Organizations Implementing Humanitarian Activities Based Within Syria," OCHA 4Ws Database, undated, <http://www.ocha-sy.org/4wspresence2018.html> (تم الإطلاع في 25 مارس/آذار 2019).

⁸⁹ قاعدة البيانات محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

⁹⁰ صور منشورات على فيسبوك محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

⁹¹ هيومن رايتس ووتش، بدم بارد: عمليات الإعدام خارج نطاق القضاء على يد قوات الأمن السورية والميليشيات الموالية للحكومة (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2012) <https://www.hrw.org/ar/report/2012/04/09/256313>

⁹² مجلس الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، ورقة غرفة اجتماع للجنة التحقيق الدولية المستقلة المعنية بالجمهورية العربية السورية، A/HRC/37/CRP.3، 8 مارس/آذار 2018، https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/CoISyria/A-HRC-37-CRP-3_AR.pdf (تم الإطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

⁹³ UNHCR, "Syrian Arab Republic: Operations 2018," undated, <http://reporting.unhcr.org/node/2530?y=2018#year> (تم الإطلاع في 25 مارس/آذار 2019)؛ مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ووزارة الداخلية السورية، "إنجاز معاملات الأحوال المدنية في الجمهورية العربية السورية"، يوليو/تموز 2018، <https://www.unhcr.org/sy/wp-content/uploads/sites/3/2018/09/Personal-Documentation-Ar-Jul-2018.pdf> (تم الإطلاع في 25 مارس/آذار 2019).

"المفوضية ليس لديها شراكة رسمية مع وزارة الداخلية" وأنه ليست هناك مذكرة تفاهم بينها وبين الوزارة.

كان هدف المفوضية لعام 2018 المتمثل في توفير الدعم للتسجيل المدني في المناطق الخاضعة للحكومة في سوريا لـ "دعم النظراء الوطنيين في معالجة القضايا المتعلقة بالتسجيل/المستندات المدنية، بالإضافة إلى حقوق الإسكان والأراضي والملكية" إيجابيا لإدراكها العقوبات الخطيرة التي تواجه السوريين الذين فقدوا مستنداتهم المدنية. مع ذلك، من خلال الشراكة أو التعاون مع وزارة الداخلية، حتى لو لشكل غير رسمي، تخاطر المفوضية بتعزيز انتهاكات الحقوق، لتعاونها مع كيان معروف بارتكابه انتهاكات لحقوق الإنسان، ولكون التعاون مرتبطا بقضية - التسجيل المدني وحقوق الإسكان - تتعلق بسن الحكومة وإنفاذها لقوانين تنتهك حقوق السكان.⁹⁴

وزارة الداخلية هي فرع من الحكومة معروف بتورطه في انتهاكات ضد السكان السوريين. وقد شاركت بشكل مباشر في قمع السكان المدنيين في 2011-2012 وفرض عليها "الاتحاد الأوروبي" عقوبات على هذا الأساس.⁹⁵ في وقت كتابة هذا التقرير، يرأس الوزارة اللواء محمد خالد الرحمون، الذي كان مديرا سابقا لـ "شعبة الأمن السياسي" و"المخابرات الجوية". كما أنه مشمول بعقوبات الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة.⁹⁶

وزارة الداخلية أيضا مسؤولة رسميا عن شعبة الأمن السياسي، وهي فرع للمخابرات ارتكب بد ذاته انتهاكات، منها الاحتجاز التعسفي وسوء معاملة الأفراد.⁹⁷ قال خبراء الأمن السوري لـ هيومن رايتس ووتش إن فرع المخابرات هذا يمارس درجة كبيرة من السيطرة على عمليات الوزارة، ما يثير مخاوف أكبر.⁹⁸

كما تورطت وزارة الداخلية، من خلال فروعها الاستخباراتية، في انتهاكات خاصة بهذه القضية. فقد منعت النازحين داخليا من العودة إلى مناطقهم الأصلية،⁹⁹ ورفضت منح اللاجئين الذين يسعون إلى العودة تصريحا أمنيا للعودة، وصادرت وثائقهم المدنية وغيرها من وثائق الهوية.¹⁰⁰ حين يُعرف أن

⁹⁴ UNHCR, Financials 2018, undated, <http://reporting.unhcr.org/financial> (تم الإطلاع في 25 مارس/أذار 2019).

⁹⁵ Council Implementing Decision 2012/335/CFSP of 25 June 2012 implementing Council Decision 2011/782/CFSP concerning restrictive measures against Syria, *OJ L 165*, 26.6.2012, pp. 80–82

⁹⁶ Council Implementing Decision (CFSP) 2019/351 of 4 March 2019 implementing Decision 2013/255/CFSP concerning restrictive measures against Syria, *ST/6079/2019/INIT, OJ L 63I*, 4.3.2019, pp. 4–6,; (تم الإطلاع في 16

يونيو/حزيران 2019). "The Latest: Syria's Assad Reshuffles Cabinet." The Associated Press, November 26, 2018, <https://www.apnews.com/69b58e53fd4940f4b3743a30d208706d> (تم الإطلاع في 16 يونيو/حزيران 2019).

⁹⁷ أنظر مثلا هيومن رايتس ووتش، *أقبيّة التعذيب*.

⁹⁸ مركز عمران للدراسات الاستراتيجية، "التغيير الأمني في سورية"، أكتوبر/تشرين الأول 2017،

<http://www.omrandirasat.org/> الإصدارات/الكتب/كتاب-التغيير-الأمني-في-سورية.html. (تم الإطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

⁹⁹ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع سكان يبرود، والقصير، ودرعا، ودرابا، والقابون، بين ديسمبر/كانون الأول 2017 وفبراير/شباط 2019.

¹⁰⁰ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع العائدين من الزبداني، يوليو/تموز 2018.

الفرع الحكومي متورط بارتكاب انتهاكات، ومع غياب إصلاح حقيقي وملمس للفرع وسياساته، ينبغي لوكالات الأمم المتحدة عدم عقد الشراكة معه من خلال تقديم المساعدات الفنية أو المالية لهذا كيان.

السبب الرئيسي وفقا للعاملين الإنسانيين وموظفي الأمم المتحدة للموافقة على الشراكة مع المنظمات ذات الصلات مع الجهات المنتهكة هو عدم امتلاكهم خيارات أخرى - إذا أرادوا تصاريح دخول أو تنفيذ مشاريع، فهم ملزمون بالشراكة مع الخيارات المحدودة المتاحة.¹⁰¹ في أغسطس/آب 2018، فرضت الحكومة السورية حظرا صارما على تقديم المساعدة القانونية إلى السكان المستفيدين إلا من خلال الهلال الأحمر والأمانة. أكد العاملون الإنسانيون الذين تحدثت إليهم هيومن رايتس ووتش أنها كانت خطوة خطيرة، لعلمهم بأن الحكومة السورية طالبت هاتين المنظمتين بتزويدها بقوائم المستفيدين، فضلا عن الأسئلة والقضايا التي أثرت.¹⁰² بحسب العاملين الإنسانيين، كان ذلك يعني أن المعلومات الحساسة، والتي عادة ما تكون سرية، كانت تُسلم إلى أفرع المخابرات السورية، ما انتهك حق السكان في الخصوصية وعرضهم لمزيد من الانتهاكات المحتملة.

قال عاملون إنسانيون لـ هيومن رايتس ووتش إن السلطات السورية رفضت السماح للمفوضية بتوزيع الخيام في مخيم الهول للنازحين بسبب الاختلاف في المفاوضات حول دور الهلال الأحمر. قالوا إن الهلال الأحمر أراد أن يؤدي دورا أكبر في المخيم الواقع في منطقة خاضعة لسلطات بقيادة كردية وحيث يتولى "الهلال الأحمر الكردي" دور القيادة كشريك.¹⁰³ كتبت هيومن رايتس ووتش إلى مفوضية اللاجئين في 15 أبريل/نيسان 2019، تقول إن بحثنا أشار إلى أن المفوضية واجهت صعوبات في أوائل 2019، عندما رفضت السلطات السورية السماح لها بتوزيع الخيام في مخيم الهول للنازحين بسبب خلاف بين الطرفين في المفاوضات حول دور الهلال الأحمر. ردا على مراسلاتنا، كتبت المفوضية في 16 يونيو/حزيران إلى هيومن رايتس ووتش تقول إنها "لم تصادف الحادث الموصوف" في رسالتنا، مؤكدة أنه مع وصول النازحين، "بدون إعاقة من قبل أي طرف، أصدرت المفوضية الخيام متوفرة وحشدت مواردها اللوجستية لنقل الخيام المتوفرة في أماكن أخرى في سوريا إلى الهول".

تعارضت هذه المعلومات مع ما قالت سلطات المخيم وعمال الإغاثة في المخيم الذين قابلتهم هيومن رايتس ووتش، والذين قالوا إن التأخير الناجم عن النزاع ظل قائما أسبوعين، ما تسبب في أزمة مأوى في المخيم حيث يعيش الكثير من النازحين في ظروف مزدحمة في مناطق الاستقبال أو خارج

101 مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 10 عاملين إنسانيين، بين يوليو/تموز 2018 ومارس/آذار 2019.

102 مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني، أبريل/نيسان 2019.

103 مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني (حُجب الاسم)، 1 فبراير/شباط 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع سلطات مخيم الهول، 4 فبراير/شباط 2019.

المخيم بالكامل.¹⁰⁴ وفقا لعمال الإغاثة هؤلاء، أدت هذه الصراعات على السيطرة إلى حرمان السكان المحتاجين من المساعدة التي هم في أمس الحاجة إليها.

في حادثة أخرى، أبلغت الحكومة السورية منظمات مقرها دمشق مختصة بتوفير الحماية القانونية أن جميع برامجها المتعلقة بالدعم القانوني والتسجيل المدني يجب أن تتم من خلال الأمانة.¹⁰⁵ رفضت إحدى المنظمات وأبلغت الحكومة السورية بأنها لن تنفذ المشروع إذا لم يتمكن موظفوها من تنفيذه، واضطروا إلى الانسحاب.¹⁰⁶ نظرا إلى التوثيق الواسع لانتهاكات الحكومة ضد حقوق الملكية الخاصة بالمستفيدين، ومع وجود هذا الحظر، عبرت هذه المنظمة وعاملون إنسانيون آخرون عن مخاوف بشأن قدرة المنظمات المحلية على وضع البرامج.

تتفاقم المخاوف الناشئة عن العلاقات الإشكالية للشركاء المعتمدين بمنتهكي الحقوق بسبب قصور عملية التدقيق التي تستخدمها وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية. في السابق، وبحسب عاملين إنسانيين وخبراء، لم تتفحص وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الشركاء بطريقة تسمح لها بمعرفة انتهاكاتهم الحقوقية أو خضوعهم للعقوبات.¹⁰⁷ تتمثل الممارسة الحالية بفحص وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية للشركاء الأساسيين بدقة أكبر، ولكن تبقى هناك تحديات عدة.¹⁰⁸ وفقا لأحد موظفي الرصد والتقييم، لا تُوفر قواعد البيانات المستخدمة للبحث وفحص الشركاء التفاصيل اللازمة لتحديد تورط الشركاء بانتهاكات حقوق الإنسان أو خضوعه للعقوبات.¹⁰⁹ تبذل المنظمات عادة العناية الواجبة لتحديد هذه المخاطر فقط إذا طلبت ذلك جهة مانحة.¹¹⁰ وفقا لخبراء مستقلين وعاملين سابقين في الأمم المتحدة، لا تزال الأمم المتحدة لا تتفحص الشركاء الثانويين أو الفرعيين.¹¹¹ لا تلتزم وكالات الأمم المتحدة بالعقوبات إلا إذا فرضتها الأمم المتحدة.¹¹² أدى القصور في فحص الشركاء وقبول العمل مع من لهم صلات معروفة بالمنتهكين لمجرد كونهم معتمدين إلى تحويل الموارد إلى هؤلاء المنتهكين وإلى برامج إنسانية قاصرة أو فاشلة.

في حالة وثقتها هيومن رايتس ووتش، أدى قبول إحدى وكالات الأمم المتحدة مشاركة مجموعة تابعة لطرف منتهك معروف إلى حصول المنظمة على كامل التمويل وعدم تسليم المشروع الموعد.¹¹³

¹⁰⁴ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع أربعة عاملين إنسانيين في مخيم الهول، وسلطات المخيم، فبراير/شباط 2019.

¹⁰⁵ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع مسؤول في الأمم المتحدة حضر الاجتماع (حُجب الاسم)، 16 يناير/كانون الثاني 2019.

¹⁰⁶ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل إنساني، 23 أبريل/نيسان 2019.

¹⁰⁷ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع خبير مستقل حول المساعدات الإنسانية، 16 يناير/كانون الثاني 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل سابق في الأمم المتحدة، 15 يناير/كانون الثاني 2019. مقابلة مع عامل سابق في المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، 23 فبراير/شباط 2019.

¹⁰⁸ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع خبير مستقل حول المساعدات الإنسانية، 16 يناير/كانون الثاني 2019؛ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل سابق في الأمم المتحدة، 15 يناير/كانون الثاني 2019 وموظف في الأمم المتحدة، 20 مارس/آذار 2019.

¹⁰⁹ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع موظف مراقبة وتقييم، 20 مارس/آذار 2019.

¹¹⁰ السابق.

¹¹¹ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع خبير مستقل وموظف في الأمم المتحدة في يناير/كانون الثاني 2019.

¹¹² السابق.

¹¹³ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع عامل في وكالة تابعة للأمم المتحدة، 15 يناير/كانون الثاني 2019.

أوضحت موظفة تقنية سابقة في وكالة تابعة للأمم المتحدة أن منظمة تابعة لعضو في قسم في قوات الدفاع الوطني معروف بانتهاكاته تقدمت بطلب لاختيارها كشريك. اعتمدت هذه المنظمة، التي كانت الموجودة منذ ستة أشهر فقط، رغم عدم تلبيتها المعايير التي حددتها وزارة الخارجية السورية للشركاء لإدراجهم في القائمة النهائية. عندما أثارت موظفة الأمم المتحدة ذلك الأمر، بالإضافة إلى افتقار المنظمة للخبرة الفنية، والتساؤل حول التزامها بالمبادئ الإنسانية، وعلاقتها بالمنتك، أخبرها رئيسها أن المنظمة مدرجة على القائمة وأن الممثل الأعلى للوكالة في البلاد قال إنه عليهم عقد الشراكة معها لأن مسؤولاً رفيع المستوى أوصى بها بشدة ودعمه ضروري لتواصل الوكالة عملها.¹¹⁴

قالت الموظفة الفنية السابقة إنه بعد حوالي ستة أشهر من الشراكة مع المجموعة، تمكن موظف ميداني من دخول موقع أحد أنشطة المشروع وأبلغها أن الموقع فارغ. كانت المنظمة تتلقى الأموال من وكالة الأمم المتحدة لستة أشهر، وبدلاً من تنفيذ الأنشطة كانت تُرَوَّر تواقع المستفيدين المفترَضين.¹¹⁵

¹¹⁴ مقابلة هيو من رايتس ووتش مع عامل سابق في الأمم المتحدة، 15 يناير/كانون الثاني 2019.
¹¹⁵ السابق.

سياسات تخلق مخاطر حقوقية في تمويل إعادة الإعمار

تضرر أو دُمر أكثر من ثلث البنية التحتية المادية في سوريا بسبب الحرب، بالدرجة الأولى على أيدي التحالف العسكري السوري-الروسي.¹¹⁶ تواجه الكيانات المشاركة في المهمة الضخمة لإعادة بناء سوريا العديد من المخاطر المتعلقة بحقوق الإنسان التي يواجهها مقدمو المساعدات الإنسانية، كالوصول المحدود إلى مناطق المشروع، واشتراط الشراكة مع الأفراد أو المنظمات المتورطين في الانتهاكات.¹¹⁷ لكن عليهم أيضا مواجهة سلسلة من قوانين التنظيم العمراني والاستثمار التي تمنح الحكومة سلطة واسعة للاستيلاء على الممتلكات وهدمها دون شفافية كافية أو تعويضات. هدف الحكومة الظاهر من إصدار هذه القوانين هو خلق فرص تطوير واستثمار، وتطوير العقارات، وإعادة إعمار سوريا. إلا أنها نفذتها بواسطة ممارسات وسياسات موجودة بفعل الأمر الواقع متعلقة بعمليات العودة وإعادة الإعمار، والتي تضر بشكل غير متناسب بالسوريين الفقراء وأولئك الذين تعتبرهم معارضين سياسيين عن طريق تقييد حقهم في العودة إلى مناطقهم الأصلية، وضمان عدم قدرتهم على اقتناء سكن مناسب أو مأوى في مناطقهم الأصلية، ما يُجبرهم على البقاء مهجرين. علاوة على ذلك، في الحالات القصوى، يمكن لمشاريع إعادة الإعمار التي تعيد تأهيل البنى التحتية للهيئات الحكومية التعسفية تسهيل الانتهاكات بتمكينها من مواصلة تهجير الأفراد، وتعذيبهم، واحتجازهم تعسفا.

تخاطر وكالات الأمم المتحدة والهيئات الحكومية المشاركة في عملية إعادة الإعمار بالتواطؤ في انتهاكات الحكومة لحقوق الإنسان، مثلا بتوفير التمويل رغم معرفتها أن أموالها ستستخدم لمساعدة أو تسهيل الانتهاكات المستمرة أو للمشاريع التي ستنفذ بطريقة تعسفية. قد يخاطر الأفراد والمنظمات الأخرى، بما فيها المنظمات الإنسانية، بالمشاركة الجناحية من خلال تقديم مساعدة كبيرة - عن علم - لارتكاب جرائم دولية. على الأقل، ينبغي للشركات والأفراد والمنظمات الإنسانية ضمان إدراكهم للانتهاكات والمخاطر الرئيسية المتعلقة بحقوق الإنسان في القطاعات التي يعملون فيها، وضمان أنها تصمم برامج لدعم حقوق الإنسان وتجنب المساهمة في هذه المخاطر.

ترسانة من قوانين التنظيم العمراني التي تسهل انتهاك الحقوق

أصدرت الحكومة السورية العديد من قوانين التنظيم العمراني التي تسمح لها بإنشاء مناطق تنظيمية، والاستيلاء على الممتلكات الخاصة دون اتباع الإجراءات القانونية الواجبة أو التعويض، وإزالة

¹¹⁶ The World Bank, "The Toll of War: The Economic and Social Consequences of the War in Syria," July 10, 2017, <https://www.worldbank.org/en/country/syria/publication/the-toll-of-war-the-economic-and-social-consequences-of-the-conflict-in-syria> (تم الإطلاع في 25 مارس/أذار 2019).

¹¹⁷ تشير إعادة الإعمار إلى إعادة البناء على المدى المتوسط والطويل والترميم المستدام للبنى التحتية الحيوية الصامدة، والخدمات، والإسكان، والمرافق، ومصادر الدخل اللازمة لتشغيل المجتمع بشكل كامل. قد تشمل البنى التحتية والخدمات المدنية المدارس، والمستشفيات، والبنية التحتية الأساسية، والمياه، وأنظمة الصرف الصحي. قد تشمل المساعدات الإنسانية إعادة بناء وتأهيل البنية التحتية، وربما على نطاق أصغر من مشاريع إعادة الإعمار التقليدية. كما شملت المساعدات الإنسانية تقديم الإغاثة الإنسانية، والتي تتجاوز إعادة تأهيل البنية التحتية، إلى توفير الغذاء، والمساعدات الطبية، والمال، والحماية وغيرها.

أنقاض المباني المهدامة.¹¹⁸ بينما روجت الحكومة لهذه القوانين على أنها تُسهل إعادة الإعمار، بينت هيومن رايتس ووتش أن كلا من هذه القوانين والممارسات الفعلية للحكومة السورية تتعارض مع القانون الدولي، وتضر بشكل غير متناسب بالمواطنين الأفقر والأشخاص المُعتقد أنهم معارضون للحكومة.¹¹⁹ بالنظر إلى حجم الضرر والدمار في سوريا، فمن المرجح أن أي تمويل لإعادة الإعمار سيتطرق إلى البنية التحتية المادية والممتلكات. ولهذا الغرض، يتناول هذا القسم المخاوف المتعلقة بحقوق الإنسان الناشئة عن القوانين الساعية إلى تسهيل إعادة الإعمار ومعالجة الملكية الخاصة.

استخدام قوانين وسياسات التنظيم العمراني بطريقة تمييزية هو الأحدث في الممارسة المعهودة للحكومة السورية بالمعاقبة والتمييز ضد المدنيين السوريين الذين يُظهرون معارضة سياسية أو يُعتبرون متعاطفين مع المعارضين.¹²⁰ في أبريل/نيسان 2018، أقرت الحكومة القانون رقم 10، الذي روجت له كقانون للتنظيم العمراني وإعادة الإعمار، لكنه في الواقع سمح للحكومة السورية بالاستيلاء غير المشروع على الممتلكات الخاصة للسكان.¹²¹ انضم القانون إلى مجموعة كبيرة من الأدوات الأخرى، منها القانون رقم 3 لعام 2018، والمرسوم 63 من قانون مكافحة الإرهاب لعام 2012، الذي سمح للحكومة بتجميد أصول وممتلكات المعارضين المزعومين بموجب قانون مكافحة الإرهاب الفضايف، والمرسوم 66، السابق للقانون رقم 10، والذي سمح للحكومة بمصادرة وإعادة تطوير الممتلكات دون تقديم تعويض مناسب أو سكن بديل إلى السكان.

القانون رقم 10

يُمكن القانون رقم 10 السلطات المحلية من تعيين مناطق تنظيمية في سوريا، ونقل حقوق الملكية من السكان إلى الدولة إذا فشل المالكون في إثبات ملكيتهم خلال 30 يوماً.¹²² يحدد القانون شروطاً صعبة لتسجيل الممتلكات وإثبات الملكية، بما فيها الحصول على تصريح من الأجهزة الأمنية. على الرغم من أن القانون يضع خطة للتعويض وينص على السكن البديل، فإن الممارسات السابقة للحكومة بموجب المرسوم 66 تشير إلى أن هذا التعويض لن يتحقق على الأرجح.¹²³ رغم تعديل القانون في نوفمبر/تشرين الثاني 2018 لتمديد فترة إثبات الملكية لعام واحد، والسماح بالحق في الاستئناف،

¹¹⁸ "قانون الملكية الجديد في سوريا: أسئلة وأجوبة"، هيومن رايتس ووتش، أسئلة وأجوبة، 29 مايو/أيار 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/05/29/318466>.

¹¹⁹ هيومن رايتس ووتش، التسوية بالأرض: عمليات الهدم غير المشروع لأحياء سكنية في سوريا في 2012-2013 (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2014) <https://www.hrw.org/ar/report/2014/01/30/256512>.

¹²⁰ هيومن رايتس ووتش، العقد الضائع: حالة حقوق الإنسان في سوريا خلال السنوات العشر الأولى من حكم بشار الأسد (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2010) <https://www.hrw.org/ar/report/2010/07/16/256102>.

¹²¹ "قانون الملكية الجديد في سوريا: أسئلة وأجوبة"، هيومن رايتس ووتش، أسئلة وأجوبة.

¹²² السابق.

¹²³ السابق.

تبقى المخاوف قائمة بشأن الإجراءات القانونية الواجبة، والإشعار والتعويض الملائمين وتوفير السكن البديل.¹²⁴

كما وجدت هيومن رايتس ووتش أن الحكومة السورية تمنع بصورة غير مشروعة السكان النازحين من المناطق التي كانت تحت سيطرة جماعات مناهضة للحكومة من العودة إلى ممتلكاتهم، والتي قد ترتقي إلى التهجير القسري.¹²⁵ تحدثت هيومن رايتس ووتش إلى 7 سوريين حاولوا العودة إلى منازلهم في داريّا والقابون، أو حاول أقربائهم العودة في مايو/أيار ويوليو/تموز 2018. قال السكان إنهم أو أقاربهم لم يتمكنوا من الوصول إلى ممتلكاتهم السكنية أو التجارية. في داريّا، قالوا إن السلطات المحلية فرضت قيودا على التنقل في كامل المدينة. وفي القابون، قالوا إن الحكومة كانت إما تقيد الوصول إلى أحيائهم أو هدمت ممتلكاتهم. أعلنت داريّا والقابون كجزء من المناطق التنظيمية.

العديد من الشركات التي أبدت اهتمامها بإعادة الإعمار في سوريا هي شركات الإنشاءات، والإسمنت، وإزالة الأنقاض.¹²⁶

قد يرتقي التورط الكبير في عمليات الهدم غير المشروعة، أو إزالة وإعادة بناء المساكن أو الممتلكات التجارية التي استولت عليها الحكومة بشكل غير مشروع، إلى التواطؤ في انتهاكات حق الملكية أو المسكن، أو حتى جريمة التهجير القسري.

المرسوم رقم 63 من قانون مكافحة الإرهاب

وتفت هيومن رايتس ووتش حالات واضحة استُخدم فيها المرسوم 63 أيضا لتجريد السكان المعترّبين مناهضين للحكومة من ممتلكاتهم بطريقة غير مشروعة. بعدما استعادت الحكومة السورية بلدة ببيرو في مارس/آذار 2014، وتفت هيومن رايتس ووتش مصادرة الحكومة للممتلكات الشخصية والتجارية للسكان بصورة غير قانونية بموجب المرسوم 63.127 في نفس البلدة، قامت الأجهزة الأمنية أيضا باعتقال واحتجاز الأفراد تعسفا لاعتبارهم منتمين إلى المعارضة.¹²⁸ وفقا لسكان سابقين وأقارب السكان، كانت ممارسات المصادرة والاعتقال واسعة الانتشار ولم يمتلك السكان سبيلا للاستئناف.¹²⁹

¹²⁴ سارة الكيالي، "حماية حقوق الملكية السورية"، تعليق، رأي هيومن رايتس ووتش، 19 أكتوبر/تشرين الأول 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/10/19/323567>.

¹²⁵ "سوريا: السكان ممنوعون من العودة"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 16 أكتوبر/تشرين الأول 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/10/16/323421>.

¹²⁶ قاعدة بيانات بالشركات والمؤسسات التي أبدت اهتمامها بالاستثمار في سوريا محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

¹²⁷ سلطات الضابطة العدلية، المرسوم التشريعي 63 لعام 2012، <http://parliament.gov.sy/arabic/index.php?node=5576&cat=16218&> (تم الإطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹²⁸ مقابلة هيومن رايتس ووتش مع اثنين من سكان ببيرو السابقين، غازي عنتاب، ديسمبر/كانون الأول 2017.

¹²⁹ السابق.

في ضوء هذه المصادرات غير القانونية وعمليات "برنامج الأمم المتحدة الإنمائي" (البرنامج الإنمائي) الجارية في سوريا، خاطبت هيومن رايتس ووتش البرنامج الإنمائي في 15 أبريل/نيسان لسؤاله عن كيفية تأكده من أن الممتلكات التي يعيد تأهيلها ليست مُصادرة بصورة غير مشروعة، وأن السكان الذين سُلبت ممتلكاتهم حصلوا على تعويض مناسب. كتبت هيومن رايتس ووتش أيضاً تسأل عن التحديات، منها الوصول، وإجراء دراسات جدوى مبنية على حقوق الإنسان.

في رد ورد في 17 مايو/أيار، قال البرنامج الإنمائي لـ هيومن رايتس ووتش إنه يعمل فقط في المشاريع بعد التأكد من أن حقوق/سندات الملكية الفردية لم تتغير عما كانت عليه قبل بدء النزاع، والتأكد من تقديم الوثائق القانونية لملكية الممتلكات من قبل الأفراد الذين يُعاد تأهيل ممتلكاتهم. قال البرنامج الإنمائي إن مشاريعه للبنية التحتية وإعادة التأهيل تلتزم بالكامل بترميم الخدمات/الممتلكات التي كانت موجودة قبل الأزمة وبالتالي تستبعد أي مصادرة للأراضي خلال الأزمة. كما يشير إلى ارتفاع معدل موافقات الوصول إلى 70 بالمئة، وإلى أن وجود مكاتب ميدانية للبرنامج الإنمائي يساعد في زيادة الوصول. تعكس الإجراءات التي وصفها البرنامج الإنمائي في الرسالة فهما لمخاطر إعادة التأهيل، لكن تدابير كهذه لا تستجيب لمعالجة المخاطر الناشئة عن تدمير سجلات الأراضي، والعقبات التي يواجهها السوريون للحصول على وثائق الملكية، وإجراءات التسجيل الجديدة والتعسفية للممتلكات بموجب القانون رقم 10.

فيما يتعلق بالامتثال لحقوق الإنسان، أشارت الرسالة إلى أن البرنامج الإنمائي يضع في اعتباره إمكانية انتهاكات حقوق الإنسان ومحاولة اتخاذ كل التدابير الممكنة لتجنب المساهمة فيها عبر تدخلاته، وأن البرنامج الإنمائي يجري تحليل مخاطر الحماية مع مخاطر مماثلة لتلك المذكورة في الرسالة الأصلية من هيومن رايتس ووتش. من غير الواضح ما هو محتوى تحليل مخاطر الحماية، وما إذا كان يتم تنفيذه في جميع الأنشطة. لم تتمكن هيومن رايتس ووتش من تقييم ما إذا كانت جهود تخفيف الأثر كافية.

المرسوم رقم 66

في حالات أخرى، انتهكت الحكومة الحقوق الإنسانية للسكان من خلال مشاريع إعادة التطوير بموجب المرسوم 66، بما يشمل مشاركة مستثمرين من القطاع الخاص (انظر القسم: شركاء في العمل الإنساني من منتهكي الحقوق المحتملين). على سبيل المثال، لدى "ماروتا سيتي" مشروع إعادة تطوير بموجب المرسوم السوري 66.¹³⁰ بعدما وافقت الحكومة على المشروع، استولت على

130 Joseph Daher, "Decree 66 and the Impact of its National Expansion," post to SyriaSource, Atlantic Council, March 7, 2018, <https://www.atlanticcouncil.org/blogs/syriasource/decrees-66-and-the-impact-of-its-national-expansion> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

ممتلكات السكان بشكل غير مشروع، ولم تمنحهم تعويضا مناسباً أو سكناً بديلاً.¹³¹ بالمقابل، وفرت الحكومة لمستثمري القطاعين العام والخاص الفرصة لتقديم عطاءات للمشاريع التطويرية، والحصول على حقوق الملكية. في يناير/كانون الثاني 2019، فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على 11 رجل أعمال، بما في ذلك لمشاركتهم في مشروع ماروتا سيتي.¹³²

منع العودة إلى المناطق الخاضعة لإعادة الإعمار

بينما نشطت الحكومة السورية في طلب الدعم لمشاريع إعادة الإعمار، وفي بعض الحالات دعت النازحين للعودة إلى المناطق التي أصبحت خاضعة للحكومة، فإن الحكومة تُقيّد بشكل تعسفي وصول السكان المنتمين إلى المناطق التي تعتبرها معادية لها، ما يقوض قدرتهم على الاستفادة من إعادة البناء ويجردهم من حقوق الملكية الخاصة بهم.¹³³

في أكتوبر/تشرين الأول 2018، وثّقت هيومن رايتس ووتس منع الحكومة بشكل تعسفي وصول السكان في دارياً والقابون، وهما بلدتان في محافظة ريف دمشق.¹³⁴ يظهر بحث أجراه ائتلاف من المنظمات غير الحكومية المعنية بالعودة أن الحكومة السورية، من خلال فروع مخابراتها وقواتها المسلحة، قيدت أيضاً وصول العائدين إلى مناطق أخرى استعادها التحالف العسكري السوري-الروسي، بما في ذلك القُصير في محافظة حمص، ووادي بردى، وأجزاء من دوما، وحموريه في الغوطة الشرقية وغيرها.¹³⁵ لم تقدم الحكومة في أي من هذه الحالات تفسيراً لسبب تقييد الوصول إلى هذه المناطق. في غياب سبب يتناسب مع تقييد الوصول، تنتهك الحكومة بواسطة هذه القيود حق السكان في حرية التنقل والعودة إلى منازلهم.

رغم ذلك، عندما تسمح لها الحكومة، تقوم المنظمات الإنسانية ووكالات الأمم المتحدة بتنفيذ مشاريع إعادة تأهيل البنية التحتية والمشاريع الإنسانية في مناطق تمنع الحكومة السكان من العودة إلى منازلهم فيها. في إحدى الحالات، تُظهر إخطارات العطاءات التي نشرها البرنامج الإنمائي أنه ينوي بناء الدائرة العقارية في مدينة القُصير، حمص.¹³⁶ كانت القُصير موطناً لنحو 30 ألف شخص قبل النزاع، واستعادت الحكومة السورية السيطرة عليها في 2013. منذئذ، تُفيد التقارير بأن مئات

131 Nour Samaha, "Elites, War Profiteers Take Aim at Syria's Economic Future," SyriaDeeply, September 18, 2017, <https://www.newsdeeply.com/syria/articles/2017/09/18/long-read-elites-war-profiteers-take-aim-at-syrias-economic-future> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

132 Sune Engel Rasmussen, "EU Sanctions Leading Syrian Businessman," *Washington Post*, January 21, 2019, <https://www.wsj.com/articles/eu-sanctions-leading-syrian-businessman-11548098347> (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

133 "سوريا: السكان ممنوعون من العودة"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتس.

134 السابق.

135 مقابلات هيومن رايتس ووتس مع 3 سكان سابقين من القُصير، يناير/كانون الثاني 2019.

136 لقطة شاشة للإعلان عن العطاء محفوظة لدى هيومن رايتس ووتس.

المهجرين من القصير حاولوا العودة، لكن سلطات الدولة منعتهم، وجردتهم من حقوق الملكية.¹³⁷ قابلت هيومن رايتس ووتش ثلاثة أشخاص حاولوا هم أو أقاربهم العودة، ليُمنعوا جسدياً من الدخول أو الحصول على تصريح أمني من قبل أفرع المخابرات.¹³⁸ قال السكان الذين تحدثت إليهم هيومن رايتس ووتش إن الحكومة لم تقدم سبباً واضحاً لكون المنطقة محظورة. قال أحدهم إن أحد أقاربه حاول العودة إلى القُصير، وقيل له إنه يستطيع ذلك، ثم لم تسمح له السلطات بالدخول إلى منطقته الأصلية.¹³⁹ بدلاً من ذلك، نُقل هو وعائلته إلى قرى حول القصير. قال أحد الوجهاء خارج سوريا لمنظمة شعبية أن الأشخاص الذين تواصل معهم داخل حمص أخبروه أن عناصر من "حزب الله" احتلوا معظم منازلهم، وأنه نظراً لقربها من الحدود اللبنانية، فلن يتمكنوا من العودة.¹⁴⁰

خاطبت هيومن رايتس ووتش البرنامج الإنمائي في 15 أبريل/نيسان، ورد البرنامج الإنمائي في 17 مايو/أيار موضحاً أنه طرح هذه العطاءات بناء على اتفاقية قانونية لتقديم الخدمات مع "برنامج الموئل" التابع للأمم المتحدة والذي يدير المشروع.

خاطبت هيومن رايتس ووتش برنامج الموئل في 20 مايو/أيار 2019 لطلب الرد حول العطاء. قال نائب الممثل القطري في برنامج الموئل لـ هيومن رايتس ووتش إن المناقصة مخصصة لتجهيزات مؤقتة وليست دائمة، وإن برنامج الموئل يتبع إرشادات التقييم البيئي لـ 2016 في أداء تقييم العناية الواجبة. أطلع المسؤول هيومن رايتس ووتش على التقييم البيئي، لكنه أشار إلى أنهم لن يتمكنوا من مشاركة تقييمات العناية الواجبة التي يتخذونها. يتضمن التقييم قسماً عن التهجير القسري وإعادة التوطين، ويبحث في الخطوات الاحترازية التي يمكن لبرنامج الموئل اتخاذها قبل تنفيذ مشروع ويتطلب منهم "تجنب الإخلاء القسري" و"تجنب أو تقليل النزوح الاقتصادي المادي"، بما في ذلك عن طريق تقديم تعويض وسكن بديل. يؤكد التقييم أيضاً على مشاركة أصحاب المصلحة ومشاوراتهم. غير أنه لا يحدد كيفية تعامل المشاركة مع المواقف الشديدة الخطورة حيث تتم مراقبة المستفيدين، ويمكن الانتقام منهم، وقد لا يكونون قادرين على تقديم إفادة صادقة وشاملة لوجهات نظرهم. ومع ذلك، لا يتناول الخطوات أو الاعتبارات التي ينبغي لبرنامج الموئل اتخاذها، إذا كان ينفذ مشروعاً في منطقة تنتهك فيها الدولة حقوق الإنسان.

منتهكو الحقوق المحتملون كشركاء في مشاريع إعادة الإعمار

بالإضافة إلى المخاطرة بزيادة انتهاك الحقوق من خلال مشاريع إعادة البناء التمييزية أو التقييدية، تخاطر الشركات والمستثمرون والوكالات التي تتولى مشاريع إعادة الإعمار في سوريا بشراكة كيان يخضع للعقوبات أو معروف بارتكاب انتهاكات لحقوق الإنسان.

¹³⁷ تقرير حول العودة صادر عن تحالف المنظمات غير الحكومية (العنوان والتاريخ محجوبان).

¹³⁸ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع 3 سكان سابقين من القُصير، يناير/كانون الثاني 2019.

¹³⁹ مقابلات هيومن رايتس ووتش مع أحد السكان السابقين من القُصير، يناير/كانون الثاني 2019.

¹⁴⁰ تفرغات مكتوبة لمقابلات مع 3 سكان من القُصير في تقرير تحالف المنظمات غير الحكومية.

منذ ما قبل النزاع، حافظ مسؤولون حكوميون سوريون رفيعو المستوى على حصص مالية وملكية في قطاعات الاتصالات، والإنشاءات، والنفط/الطاقة وغيرها من قطاعات الأعمال في سوريا. 141 في كثير من الحالات، يحتكر هؤلاء الأفراد القطاع فعلياً. ترتبط نخبة رجال الأعمال بالحكومة من خلال نظام المنفعة المتبادلة الذي تعتمد عليه الحكومة للإفلات من العقوبات، وتحفيز النشاط الاقتصادي، وتقديم الدعم المالي للدولة. 142 في المقابل، تسهّل الحكومة قدرتهم على ممارسة الأعمال واحتكار قطاعات معينة من الاقتصاد. 143 ويُعرف هؤلاء المسؤولون رفيعو المستوى بتمويل ودعم الكيانات التعسفية، بما فيها قوات الدفاع الوطني، ويستثمرون في مشاريع تُسهّل انتهاك حقوق ملكية المدنيين وحقوقهم في سكن لائق. 144

على سبيل المثال، فرض الاتحاد الأوروبي عقوبات على رجل أعمال في يناير/كانون الأول 2019 لمشاركته في مشروع فخم ينتفع من مصادرة الأراضي من السكان النازحين دون تقديم تعويض مناسب، أو سكن بديل، أو اتباع الإجراءات القانونية الواجبة، من بين أمور أخرى. 145 يشارك بعض رجال الأعمال السوريين في تمويل الجهات الفاعلة التعسفية المرتبطة بجهاز الدولة أو تشكل جزءاً منه. مثلاً، يُعرف العديد من رجال الأعمال بأنهم دعموا الميليشيات الموالية للحكومة. 146 بينما فرضت الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، ودول أخرى عقوبات على أفراد وكيانات سوريين مسؤولين أو متورطين في انتهاكات حقوق الإنسان وفي "علاقات مع نظام الأسد"، 147 يشير محللو العقوبات وشبكات الأعمال في سوريا إلى احتفاظ العديد من الأفراد الخاضعين للعقوبات بقدرتهم على ممارسة الأعمال خارج سوريا وداخلها بإنشاء مشاريع جديدة ليست خاضعة للعقوبات،

141 Kheder Khaddour, "Consumed by War: The End of Aleppo and Northern Syria's Political Order," Friedrich Ebert Stiftung, October 2017, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/13783.pdf> (تم الإطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

142 السابق.

143 السابق.

144 Salwa Amor and Ruth Sherlock, "How Bashar al-Assad created the feared shabiha militia: an insider speaks," *The Telegraph*, March 23, 2014,

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10716289/How-Bashar-al-Assad-created-the-feared-shabiha-militia-an-insider-speaks.html> (تم الإطلاع في 16 يونيو/حزيران 2019)؛ Sune Engel Rasmussen, "EU sanctions leading Syrian businessman," *The Wall Street Journal*, January 21, 2019, <https://www.wsj.com/articles/eu-sanctions-leading-syrian-businessman-11548098347> (تم الإطلاع في 16 يونيو/حزيران 2019).

145 Sune Engel Rasmussen, "EU sanctions leading Syrian businessman," *The Wall Street Journal*, January 21, 2019, <https://www.wsj.com/articles/eu-sanctions-leading-syrian-businessman-11548098347> (تم الإطلاع في 16 يونيو/حزيران 2019).

146 Salwa Amor and Ruth Sherlock, "How Bashar al-Assad created the feared shabiha militia: an insider speaks," *The Telegraph*, March 23, 2014,

<https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/10716289/How-Bashar-al-Assad-created-the-feared-shabiha-militia-an-insider-speaks.html> (تم الإطلاع في 16 يونيو/حزيران 2019).

147 أنظر مثلاً، US Department of Treasury, "Syria Sanctions," undated, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/programs/pages/syria.aspx> (تم الإطلاع في 7 مايو/أيار 2019)؛ UK, "Embargoes and sanctions on Syria," undated, <https://www.gov.uk/guidance/sanctions-on-syria> (تم الإطلاع في 7 مايو/أيار 2019)؛ European Council, "Syria: EU extends sanctions against the regime by one year," press release, May 28, 2018, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/28/syria-eu-extends-sanctions-against-the-regime-by-one-year/> (تم الإطلاع في 7 مايو/أيار 2019).

أو بالشاركة مع أفراد ليسوا خاضعين للعقوبات.¹⁴⁸ وبالتالي، قد يعمل المستثمرون الساعون إلى المشاركة في هذه القطاعات دون قصد مع فرد أو كيان تعسفي.

كما يشارك العديد من الأفراد والكيانات الخاضعين للعقوبات في إعادة الإعمار أو أبدوا اهتمامهم بالقيام بذلك. على سبيل المثال، تخضع العديد من الشركات الروسية التي أبدت اهتمامها بإعادة الإعمار في سوريا للعقوبات بسبب أفعال روسيا في أوكرانيا.¹⁴⁹ يتطلب أي استثمار في شركات كهذه أو التعاون معها بذل العناية الواجبة لضمان عدم مشاركتها في انتهاكات حقوق الإنسان. إحدى الشركات الإيرانية العاملة في الإنشاءات في محافظة ريف دمشق تنتمي إلى "الحرس الثوري الإيراني"، الذي جند الأطفال للقتال في سوريا، واستهدف واحتجز تعسفا مواطنين إيرانيين ثنائيي الجنسية منتهكا حقوقهم في الإجراءات القانونية الواجبة.¹⁵⁰ أيضا، الذراع الإنمائي لـ "حزب الله"، وهو مجموعة أخرى متورطة في الانتهاكات أثناء النزاع، ينفذ مثل هذه الأعمال.¹⁵¹ يخضع كل من الحرس الثوري الإيراني وحزب الله للعقوبات التي تفرضها الولايات المتحدة وبريطانيا. ويحظر الاتحاد الأوروبي الجناح العسكري لحزب الله، رغم اعترافه بجناحه السياسي كجهة فاعلة شرعية في لبنان.

إعادة إعمار البنى التحتية الحكومية المستخدمة في الانتهاكات

تثير أيضا مشاريع إعادة الإعمار المتعلقة ببناء وإدارة أنظمة السجون، والمحاكم، وغيرها من هيئات إنفاذ القانون، مخاوف بشأن حقوق الإنسان. تنتشر انتهاكات حقوق الإنسان وتتواصل في كل هذه القطاعات. وثقت هيومن رايتس ووتش وغيرها باستنفاضة ممارسات أفرع المخابرات السورية التعسفية، بما فيها سوء المعاملة، والتعذيب، والاحتجاز التعسفي، والإعدام خارج نطاق القضاء.¹⁵² يُعرف النظام القضائي السوري، بما فيه محكمة مكافحة الإرهاب، بعدم احترام الإجراءات القانونية الواجبة بما يؤدي إلى الاحتجاز التعسفي.¹⁵³ داخل مراكز الاحتجاز، وثقت هيومن رايتس ووتش التعذيب المتقشي والممنهج، وتردّي الأوضاع الإنسانية، وعمليات قتل المحتجزين خارج القضاء. لم

¹⁴⁸ أنظر مثلا، Frederik Obermaier and Bastian Obermayer, "Shell companies: helping Assad's war," Panama Papers, (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

¹⁴⁹ US Department of Treasury, "Ukraine-related Sanctions; Publication of Executive Order 13662 Sectoral Sanctions Identifications List," July 2016, <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20140716.aspx> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019).

¹⁵⁰ "إيران تستهدف الأجانب ومواطنيها ثنائيي الجنسية"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 26 سبتمبر/أيلول 2018، <https://www.hrw.org/ar/news/2018/09/26/322842>.

¹⁵¹ قاعدة بيانات بالشركات والمؤسسات التي أبدت اهتمامها بالاستثمار في سوريا محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

¹⁵² هيومن رايتس ووتش، أقيبة التعذيب: الاعتقال التعسفي والتعذيب والاختفاء القسري في مراكز الاعتقال السورية منذ مارس/آذار 2011، (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2012) <https://www.hrw.org/ar/report/2012/07/03/256336>؛ هيومن رايتس ووتش، لو تكلم الموتى: الوفيات الجماعية والتعذيب في المعتقلات السورية، (نيويورك: هيومن رايتس ووتش، 2015) <https://www.hrw.org/ar/report/2015/12/16/284536>.

¹⁵³ "سوريا: استخدام محكمة مكافحة الإرهاب لخلق المعارضة"، بيان صحفي لـ هيومن رايتس ووتش، 25 يونيو/حزيران 2013، <https://www.hrw.org/ar/news/2013/06/25/250229>.

تُظهر الحكومة السورية إخضاع هذه الكيانات للمحاسبة أو الإصلاح، أو أنها أوقفت ممارساتها التعسفية.

تتحمل الشركات والمستثمرون وغيرهم مسؤولية ضمان عدم المساهمة في انتهاكات حقوق الإنسان من خلال علاقاتهم التجارية. كجزء من هذه المسؤولية، يُتوقع منهم بذل العناية الواجبة لتحديد أي مخاطر قد تضيفها منتجاتهم أو خدماتهم إلى الانتهاكات. بناء السجون حيث وُثِّق التعذيب المتفشي أو غيره من الانتهاكات، أو حتى توفير الإسمنت لهذه السجون، مع احتمال حدوث هكذا انتهاكات، قد يتناقض مع هذه المسؤوليات. كما في حالة توفير أجهزة الكمبيوتر والأجهزة الأخرى، ما يساعد في بناء أو تطوير محاكم معروفة بارتكاب انتهاكات خطيرة.

المبادئ والمعايير القانونية

المبادئ القانونية الحقوقية والإنسانية المتعلقة بتوفير المساعدات الإنسانية

سوريا ملزمة باحترام، وإعمال، وتعزيز الحق في "مستوى معيشي لائق"، بما في ذلك الحق في السكن، والغذاء، والصحة كما ينص "العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية" (العهد الدولي). كما يحظر "قانون حقوق الإنسان" التمييز على أساس العنصر، أو اللون، أو الجنس، أو اللغة، أو الدين، أو الرأي سياسيا وغير سياسي، أو الأصل الوطني أو الاجتماعي، أو الثروة، أو المولد، أو أي "وضع آخر".

سوريا ملزمة بإعمال هذه الحقوق تدريجيا؛ لذلك حتى وإن كان الاعتراف بمحدودية الموارد والقدرات قد يعني إعمال هذه الحقوق مع مرور الوقت، فإنها تبقى مخالفة للالتزامات سوريا الأساسية بتلبية احتياجات الناس بطريقة تمييزية أو بفرض حواجز غير ضرورية على إيصال المساعدات أو متابعة مشاريع التنمية. حرمت السياسات والممارسات التي وضعتها الحكومة السورية العاملين الإنسانيين من إمكانية تعزيز وتحسين التوزيع العادل للمساعدات، والاستجابة لاحتياجات السكان وفقا لتلك الاحتياجات بدلا من انطباع الحكومة عن ولائهم السياسي أو سعيها إلى فرص تمويل تتحايل على العقوبات. بموجب القانون الإنساني الدولي، تتحمل جميع أطراف أي نزاع مسلح، بما فيها القوات الحكومية، والمليشيات التي تدعمها الحكومة، والجماعات المتمردة على حد سواء، واجبات تتعلق بالمعونة والمساعدة الإنسانية. عليها السماح بالمساعدات الإنسانية غير المنحازة وتسهيل مرورها السريع بلا عوائق إلى المدنيين المحتاجين.¹⁵⁴ لا يمكن لوكالات الإغاثة الإنسانية ممارسة مهامها عمليا دون موافقة صريحة أو ضمنية من الفصائل المتحاربة، ولا يمكن للفصائل رفض تقديم الموافقة لأسباب تعسفية.¹⁵⁵

مبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية المتعلقة بتوفير المساعدات الإنسانية

هناك مبادئ إنسانية محددة تحكم توفير أو توزيع المساعدات الإنسانية، والحياد، وعدم الانحياز، والاستقلالية هي المبادئ الإنسانية الأربعة التي تشكل أساس كل عمل إنساني، والتي التزمت بها جميع الوكالات الإنسانية، بما في ذلك "مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية"، و"اللجنة الدولية للصليب الأحمر"، والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وغيرها.¹⁵⁶ يوجه خاص، تدعو المبادئ الإنسانية الدولية إلى إيصال المساعدات إلى المحتاجين بدون انحياز، بلا أي

¹⁵⁴ انظر، اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القانون الدولي العرفي، القاعدة 55، https://www.icrc.org/data/files/publications/ar/irc_004_pcustom.pdf (تم الاطلاع في 26 يونيو/حزيران 2019). (تم الاطلاع في 26 يونيو/حزيران 2019).

¹⁵⁵ السابق.

¹⁵⁶ United Nations OCHA, "Humanitarian Principles," June 2012, https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/OOM-humanitarianprinciples_eng_June12.pdf (تم الاطلاع في 22 مايو/أيار 2019).

تفرقة أو تمييز. هذا يعني أنه لا ينبغي لأي وكالة إنسانية دولية إيصال المساعدات بطريقة تعزز أو تساعد على التمييز لأسباب محظورة - بما في ذلك التمييز على أساس الرأي السياسي، أو العرق، أو الفكر الديني من بين أمور أخرى.

في أكتوبر/تشرين الأول 2017، إقرارا ببيئة العمل الصعبة في سوريا، بادرت "إدارة الأمم المتحدة للشؤون السياسية" والبرنامج الإنمائي بتطوير المعايير والمبادئ الواجب تطبيقها على جميع الجهات الفاعلة التابعة للأمم المتحدة العاملة في سوريا. من بين المبادئ، على هذه الجهات الفاعلة الأممية العمل مباشرة مع المجتمعات المحلية والأسر بغض النظر عن مناطق النفوذ؛ والنظر بامعان في الآثار المترتبة على حقوق الإنسان والحماية، خصوصا فيما يتعلق بمكان وكيفية تقديم المساعدة؛ ويجب ألا تساعد الأطراف التي يُزعم ارتكابها جرائم حرب أو جرائم ضد الإنسانية.¹⁵⁷ تنص المبادئ على ضرورة تحديد المساعدة التي تقدمها الأمم المتحدة بوعي وصراحة دون الإخلال بأهداف المساءلة عن الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.¹⁵⁸ وافق الأمين العام على هذه المبادئ. رغم وجود هذه الإرشادات، يُظهر واقع العمل في سوريا إمكانية فعل المزيد لتطبيق هذه المبادئ، وأن الوسائل والممارسات التي تتبناها المنظمات الإنسانية بسبب إصرار الحكومة السورية تقيّد القدرة على حماية الحقوق الإنسانية للشعب السوري.

معايير ومبادئ حقوق الإنسان القانونية المتعلقة بالأعمال التجارية

بينما تتحمل الدول الالتزام الأساسي باحترام حقوق الإنسان وحمايتها وإعمالها، تتحمل الشركات والمستثمرون أيضا مسؤولية ضمان عدم مساهمة أنشطتهم في انتهاكات حقوق الإنسان أو القانون الإنساني الدولي. تحدد "المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان" (المبادئ التوجيهية)، التي أيدتها "مجلس حقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة" بالإجماع في 2011، إطارا للعمل التجاري المسؤول الذي قُبِلَ على نطاق واسع من قبل الدول، والجهات الفاعلة في الشركات، والأفراد.¹⁵⁹ تتوقع هذه المبادئ من الشركات بذل العناية الواجبة لتحديد ومعالجة أي مخاطر قد تضيفها أنشطتها إلى الانتهاكات من خلال علاقاتها التجارية.¹⁶⁰ تتحمل الشركات مسؤولية مضاعفة في بذل العناية الواجبة والعمل بشفافية في حالات النزاع، كما في سوريا. إذا كانت الانتهاكات المحتملة خارجة عن نطاق سيطرتها المباشرة لتحد منها أو تجنبها، تدعو المبادئ التوجيهية الشركات إلى استخدام نفوذها لتحقيق هذا الهدف أو تجنب تلك الأنشطة بالكامل. الاستثمارات في القطاعات التي تكون فيها انتهاكات حقوق الإنسان المستمرة متأصلة أو متفشية بحيث لا تستطيع الشركات تجنب المساهمة فيها - مثل بناء، وشراء، وبيع المنازل على الأراضي المُصدرة بما ينتهك حقوق المالكين أو تقديم الدعم للسلطات المحلية أو أجهزة الدولة التي أساءت

¹⁵⁷ الأمم المتحدة، معايير ومبادئ مساعدة الأمم المتحدة في سوريا، أغسطس/آب 2018، محفوظة لدى هيومن رايتس ووتش.

¹⁵⁸ السابق.

¹⁵⁹ مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، "المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان"، 2011، https://www.ohchr.org/documents/publications/GuidingprinciplesBusinesshr_ar.pdf (تم الإطلاع في 726 يونيو/حزيران 2019).

¹⁶⁰ السابق.

معاملة الأفراد بشكل منهجي أو عذبتهم - تتعارض مع المسؤوليات الحقوقية المترتبة على الشركات.¹⁶¹

يمكن للشركات التورط في انتهاكات أجهزة الدولة أو السلطات في ظروف معينة، مثلا، إذا طلبت الشركة الإجراء التعسفي أو استفادت منه، أو قدمت الدعم المالي أو اللوجستي. كما يمكنها التورط في الانتهاكات بتقديم معلومات حول أماكن الأشخاص الذين تعرضوا لاحقا لانتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، أو بتوفير معدات المراقبة للحكومة لتحديد أو اعتقال هؤلاء الأشخاص.¹⁶²

تدعو المبادئ التوجيهية إلى "معالجة خطر التسبب أو الإسهام في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان باعتبارها قضية امتثال للقانون"، وتشير إلى أن الشركات المتورطة في انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان يمكن أن تخضع للمسؤولية الجنائية أو المدنية بموجب عدة ولايات قضائية.¹⁶³

يشير التعليق على المبدأ 17 من المبادئ التوجيهية إلى أن "معظم الولايات القضائية الوطنية تحظر التواطؤ في ارتكاب الجرائم، ويتيح عدد منها تحميل المؤسسة التجارية المسؤولية الجنائية"، فضلا عن السماح بدعاوى مدنية تستند إلى مساهمة الشركة في إلحاق ضرر ما.¹⁶⁴ في السياق الدولي، يشير التعليق نفسه إلى أن "فقه القانون الجنائي الدولي يشير أساسا إلى أن المعيار ذا الصلة فيما يتعلق بالمساعدة والتحرير هو تعمد تقديم المساعدة العملية في ارتكاب جريمة أو التشجيع المؤثر تأثيرا كبيرا على ارتكابها".

أحد الأمثلة لحالة تبدو أنها زادت مخاطر التواطؤ في الجرائم ضد الإنسانية هي "قضية لافارج". في 28 يونيو/حزيران 2018، اتخذت محكمة فرنسية قرارا تاريخيا بتوجيه تهمة التواطؤ في جرائم ضد الإنسانية لشركة "لافارج" متعددة الجنسيات، وتمويل مؤسسة إرهابية، وتعرض حياة الناس للخطر. تمثل هذه القضية سابقة في تحميل شركة كبرى مسؤولية التواطؤ في جرائم ضد الإنسانية. ادعت الشكوى أن لافارج عملت كشريك في ارتكاب جرائم ضد الإنسانية، ويرجع ذلك جزئيا إلى تمويلها لتنظيم "الدولة الإسلامية" (المعروف أيضا بـ "داعش") بطرق مختلفة، بما في ذلك بشراء سلع مثل النفط والإسمنت البوزولاني من داعش، ودفع رسوم التصاريح، وبيع الإسمنت، وبالتالي تمكين داعش من ارتكاب جرائم هائلة في ذلك الوقت في سوريا.¹⁶⁵

¹⁶¹ السابق.

¹⁶² International Commission of Jurists, "Corporate Complicity and Legal Accountability, Report of the International Commission of Jurists Expert Legal Panel on Corporate complicity in International Crimes," June 2012, <https://www.icj.org/report-of-the-international-commission-of-jurists-expert-legal-panel-on-corporate-complicity-in-international-crimes/> (تم الاطلاع في 7 مايو/أيار 2019).

¹⁶³ للمزيد أنظر للسوابق القضائية للمحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية لرواندا، ومشروع قانون لجنة القانون الدولي، والجرائم الجماعية بموجب المادة 25 (3) (د) من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية.

¹⁶⁴ مكتب المفوض السامي لحقوق الإنسان، "المبادئ التوجيهية للأمم المتحدة بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان".

¹⁶⁵ European Center for Constitutional and Human Rights, "Landmark Decision in Lafarge Case," press release, June 28, 2018, <https://www.eccchr.eu/en/case/lafarge-in-syria-accusations-of-complicity-in-grave-human-rights-violations/> (تم الاطلاع في 21 مايو/أيار 2019).

توصيات

إلى المنظمات الإنسانية والوكالات الإنسانية التابعة للأمم المتحدة العاملة في سوريا

- ضمان أن وضع البرامج يتم على أساس واجب تلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً، وبهدف حماية وتعزيز الحقوق الأساسية لجميع الأفراد، بما في ذلك الحق في الغذاء والمياه والصحة، دون تمييز وبشفافية كاملة في الاستجابة لتلبية الاحتياجات الأكثر إلحاحاً وليس لما قد تسمح به الحكومة.
- ضمان ألا تؤدي المساعدة إلى مفاخرة عدم المساواة الهيكلية بين السكان في المناطق التي كانت تسيطر عليها الجماعات المسلحة المناهضة للحكومة وأولئك الذين يعيشون في المناطق التي ظلت تحت سيطرة الحكومة.
 - إعطاء الأولوية في التفاوض لصالح المناطق المحرومة، وحيث توجد الاحتياجات الأساسية الأكثر إلحاحاً والتي لم تلبَّ بعد، بهدف إحقاق الحقوق الأساسية.
 - إجراء العناية الواجبة بشكل مفصل، مع التركيز على تحديد المخاوف الحقوقية المرتبطة بتنفيذ مشروع ما، وتخفيف المخاطر الناشئة عنه.
 - إتاحة الاطلاع على معايير تقييم جميع المشاريع، وإدراج النقاط المرجعية والمعايير الحقوقية لضمان ألا يساهم أي مشروع في انتهاكات الحقوق، وأن يتوقف أي مشروع مستمر وجد أنه يساهم في انتهاكات حقوق الإنسان، وأن تستمر المشاريع التي يمكن أن تخفف أو تعالج الانتهاكات الحقوقية.
 - التحلي بالشفافية، وتقديم تقارير منتظمة وبتفاصيل كافية عن العقوبات التي تواجه التنفيذ الكامل للبرمجة المطلوبة، بما في ذلك عدم وجود إذن بالوصول إلى مناطق محددة؛ تغيير وجهة المساعدات؛ نقص التمويل؛ وعدم توفر الشركاء المحليين الذين يستوفون معايير العمل الإنساني.
- ضمان وجود آلية مستقلة للحماية والرصد، كجزء من أي برامج إنسانية في سوريا، تستطيع من خلالها المنظمات رصد انتهاكات حقوق الإنسان التي يواجهها المستفيدون، أو بدلا عن ذلك، في توسيع نطاق البرامج الإنسانية القائمة لتمكين المنظمات الإنسانية من رصد المخاوف الحقوقية واحتياجات الحماية والإبلاغ عنها.
- عندما تنطوي المشاريع على إزالة الأنقاض، أو بناء هياكل سكنية أو تجارية، أو توفير الإمدادات بما فيها الإسمنت أو الجمرات اللازمة لها، يجب إجراء العناية الواجبة. ينبغي أن يشمل ذلك إجراء مقابلات مع المجتمعات المتأثرة في المقام الأول، واستشارة سجلات الأراضي والمساحة والتحقق منها حيثما أمكن كخيار ثانوي، لضمان ألا تكون أي مواقع للعمليات على أراض مصادرة بطريقة غير قانونية، وأن يكون مالكوها قد قدموا الإذن

لاستخدام الأرض، وتلقوا مساكن بديلة و/أو تعويضا مناسباً في حال كانت الحكومة قد أجلتهم.

- بذل العناية الواجبة لضمان ألا يكون الشركاء المحليون، أو شركاؤهم التنفيذيون، يتلقون تمويلاً من كيانات مسؤولة عن انتهاكات حقوقية أو يدعمون مثل هذه الكيانات، وأن يتحلى مثل هؤلاء الشركاء بالشفافية، والاستقلالية، وعدم الانحياز.
- تحسين عمليات إجراء العناية الواجبة للتدقيق في الشركاء الثانويين، وإجراء تفتيش منتظم للشركاء المحليين.
- حيثما وجد دليل على تورط الشريك في انتهاكات حقوقية خطيرة، ينبغي البحث عن بديل. في حالة عدم توفر بديل، ينبغي للوكالة المعنية أو الأمم المتحدة تنفيذ المشروع بنفسها. بالحد الأدنى، ينبغي الإصرار على مرافقة الشركاء في تنفيذ المشروع لضمان تنفيذه كما هو مخطط له، وإبلاغ الجهات المانحة بالمخاطر بهدف فرض مزيد من الرقابة.
- ضمان تمكين وحماية الشركاء المحليين الفعليين، ليتمكنوا من وضع البرامج بالكامل دون تدخل.
- تبني معايير مناسبة للرعاية الواجبة لحماية الشركاء المحليين من الانتقام.
- مراجعة التقارير العلنية في "مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية"، وخدمات التتبع المالي، وبوابات الجهات المانحة للتأكد من توفر تفاصيل كافية عن الموقع، والمشروع، والشركاء لتقييم ما إذا كان حجم البرمجة يتطابق مع عدد المحتاجين.
- دعم الدول المانحة في تفعيل آلية مركزية للتنسيق والتبادل لتنفيذ المعايير الموحدة التي تضمن الامتثال لمبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية، من خلال المشاركة في أمانة عامة تقنية تقدم المشورة إلى الآلية وتدعمها.

إلى الجهات والدول المانحة

- تفعيل آلية مركزية للتنسيق والتبادل لتنفيذ معايير موحدة تضمن الامتثال لمبادئ حقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية، وتجري العناية الواجبة في عمليات الإغاثة في سوريا. ينبغي أن تتألف آلية التنسيق والتبادل، أو التدقيق، من لجنة تضم الدول المانحة الرئيسية وممثلين من الأمم المتحدة وأن تدعمها وتقدم لها المشورة أمانة عامة تقنية برئاسة بلد مانح رئيسي، ولكن تتألف أيضاً من ممثلين عن المنظمات الإنسانية الدولية، ووكالات الأمم المتحدة، والإدارة المركزية للأمم المتحدة، وبحيث لا يكون لديهم صلاحيات صنع القرار. ينبغي للآلية استشارة منظمات حقوق الإنسان الدولية بانتظام، والسماح لها بالحصول على منصب مراقب، وطلب تقييمها للمشاريع عند فحصها.
- إنشاء اتحاد تمويلي للبرامج الإنسانية وإعادة الإعمار والإنعاش والقدرة على التكيف في سوريا لضمان أن جميع المنظمات الإنسانية العاملة انطلاقاً من دمشق تعتمد معايير البرمجة

المعتمدة من قبل آلية التبادل، بما في ذلك الإصرار على إجراء تقييمات مستقلة وكاملة للاحتياجات؛ الحفاظ على سرية قوائم المستفيدين؛ والإصرار على الوصول الكامل ودون عوائق والمنتظم إلى جميع المناطق.

- الإصرار على مزيد من الشفافية من قبل المنظمات الإنسانية فيما يتعلق بالمعايير التي تستخدمها في مشاريعها، ومدى إمكانية وصولها بشكل مستقل عن الشركاء المحليين، والتحديات التي تواجهها في تنفيذ المشاريع.
- الإصرار على أن تتيح الحكومة السورية لموظفي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الوصول المباشر ودون عوائق إلى جميع المناطق في سوريا.
- الإصرار على أن تتيح الحكومة السورية لموظفي وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية الوصول المباشر ودون عوائق إلى جميع المناطق في سوريا. ينبغي التحلي بشفافية أكبر في الإبلاغ عن تمويلها، بما في ذلك إضافة التفاصيل المتعلقة بالبرمجة المقدمة والكيانات والمجالات المدعومة - بالنظر إلى التباين في المعاملة على مستوى الأحياء السكنية في بعض الحالات، من الضروري أن ينعكس هذا المستوى من الدقة في التقارير لتمكين المقارنات. ينبغي مراجعة التقارير العلنية لضمان توفر تفاصيل كافية عن الموقع والمشروع والشركاء لتقييم ما إذا كان حجم البرمجة يتطابق مع عدد الأشخاص المحتاجين.
- الإصرار على اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في المساعدات الإنسانية والإنمائية في سوريا. ويشمل ذلك تمكين الكيانات التي يمولونها لرصد مخاوف حقوق الإنسان والإبلاغ عنها، ووضع البرامج بطريقة تعزز الامتثال لحقوق الإنسان اعترافاً بالانتهاكات الجسيمة المستمرة.
- ضمان أن يرافق تحليل المساواة القائم على الحقوق أي مقترح مشروع مقدم، ويعكس كيف سيعمل المشروع ضمن الديناميات الاجتماعية والسياسية والاقتصادية الأكبر للنزاع بهدف اكتشاف ما إذا كان المشروع سيفاقم عدم المساواة الهيكلية.
- ضمان أن الأطر القانونية لإعادة الإعمار والتنظيم العمراني تضمن حماية حقوق الملكية، والمسكن، وعودة المهجرين إلى ديارهم، والإجراءات القانونية الواجبة، وتعويضات كافية للمجتمعات المحلية المتضررة.
- ضمان أن الكيان الذي يتم تمويله، أو شريكه المنفذ، لا يخضع للعقوبات وليس مملوكاً من قبل فرد أو كيان خاضع للعقوبة.
- إجراء العناية الواجبة بما في ذلك عن طريق الرجوع إلى قوائم العقوبات، وإشراك المجتمعات المحلية المتضررة، واستشارة المجتمع المدني والخبراء الاقتصاديين بخصوص الأعمال التجارية وما يرتبط بها.

إلى الشركات والمستثمرين المشاركين في إعادة الإعمار

- عدم تقديم تمويل أو خدمات عندما يكون هناك خطر حقيقي من أنها ستسهم في انتهاكات حقوقية خطيرة.
- كنقطة بداية، التشاور مع منظمات حقوق الإنسان السورية والدولية لمراقبة وفهم مشهد حقوق الإنسان في سوريا، قبل النزاع وأثناءه.
- ضمان أن المشاريع تستند إلى تقييمات مستقلة لا تجريها كيانات تابعة للحكومة السورية.
- بذل العناية الواجبة لضمان أن الأموال لا تسهم في المشاريع المنتهكة.
- حيثما وجد استثمار أو مشاركة في قطاع متورط في انتهاكات حقوقية خطيرة، ينبغي الامتناع عن توفير التمويل أو الدعم حتى تتوقف الانتهاكات، ويتم إصلاح القطاع، ويُقدّم التعويض إلى الضحايا. ينبغي إيضاح المخاوف والشروط الحقوقية الضرورية للسلطات للمضي قدماً.
- حيثما تنطوي المشاريع أو الاستثمارات على إزالة الأنقاض، أو إنشاء بنى سكنية أو تجارية، أو حتى توفير الإمدادات بما في ذلك الأسمنت أو الجرافات اللازمة لذلك، ينبغي إجراء تقييمات العناية الواجبة. ينبغي أن يشمل ذلك إجراء مقابلات مع المجتمعات المتأثرة لضمان أن مواقع عمليات ليست على أراض تم الاستيلاء عليها بشكل غير قانوني، وأن المالكين الأصليين قد أعطوا الإذن باستخدام الأرض، وتلقوا مساكن بديلة و/أو تعويضاً مناسباً إذا قد تم إجلاؤهم من قبل الحكومة.
- ضمان أن الكيان الذي يتم تمويله لا يخضع لعقوبات بسبب انتهاكات حقوقية، أو تابع لفرد أو كيان يخضع لعقوبات بسبب مثل هذه الانتهاكات.
- الإصرار على الكشف الكامل عن شبكات التوزيع وما يرتبط بذلك من تضارب المصالح من جانب الكيانات الشريكة المحلية، بما في ذلك المساهمون فيها ومالكوها وشركات أخرى. غالباً ما تكون هذه الشبكات معقدة، والشفافية هي خطوة أولى مهمة لتفكيكها وضمان أن الشركات غير مسؤولة بطريق الخطأ عن تسهيل ارتكاب انتهاكات حقوقية.

إلى الأمم المتحدة

- الحفاظ على قدرة وكالات الأمم المتحدة على العمل عبر الحدود على النحو المسموح به بموجب قرار مجلس الأمن الدولي 2165، ومواصلة تقديم المساعدات إلى المناطق التي يصعب الوصول إليها من خلال تلك المراكز. ينبغي عدم توحيد العمليات الإنسانية عبر دمشق طالما استمرت القيود على الشركاء المحليين؛ والتقييمات مستقلة؛ والوصول الكامل والمنتظم؛ ورصد حقوق الإنسان.

- مراجعة العقوبات التي يفرضها الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة وغيرها، وضمان أنكم تتبنونها وتتجنبون الشراكة مع الكيانات أو الشركاء المحليين أو الأفراد الذين تمت معاقبتهم بسبب قمعهم السكان المدنيين أو ارتكابهم انتهاكات حقوقية.
- دعم تفعيل الآلية المركزية للتنسيق والتبادل لتنفيذ المعايير الموحدة التي تضمن الامتثال لحقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية، وإجراء العناية الواجبة على عمليات المساعدات في سوريا. ينبغي أن تتألف الآلية من لجنة تضم الدول المانحة الرئيسية وممثلين من الأمم المتحدة وأن تدعمها وتقدم لها المشورة أمانة عامة تقنية برئاسة بلد مانح رئيسي ولكن تتألف أيضا من ممثلين عن المنظمات الإنسانية الدولية، وكالات الأمم المتحدة، والإدارة المركزية للأمم المتحدة. ينبغي للآلية استشارة منظمات حقوق الإنسان الدولية بانتظام، والسماح لها بالحصول على منصب مراقب، وطلب تقييمها للمشاريع عند فحصها.
- بالنظر إلى الصعوبات في وضع برامج للحماية، ينبغي ضمان أن جميع الوكالات تدعم حقوق الإنسان في سوريا وتعززها، من خلال كشف المخاوف الحقوقية الرئيسية والإبلاغ عنها، أو على الأقل من خلال الشفافية في مواجهة التحديات المتعلقة بتنفيذ مهمة الحماية. لا تعطوا تلميحات خاطئة تفيد بتوفر السلامة أو القدرة على الوصول أو العمل في حين أن الصورة الكاملة تكون غائبة.

إلى الحكومة السورية

- السماح بوصول المساعدات الإنسانية دون عوائق إلى جميع المناطق الخاضعة لسيطرتها، بما فيها المناطق التي كانت في السابق تحت سيطرة الجماعات المعارضة.
- السماح لوكالات الأمم المتحدة والمنظمات الإنسانية، بما فيها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، بإجراء تقييمات مستقلة وشاملة قبل وضع البرامج وبعدها.
- ضمان تعديل الأطر القانونية للاستثمار والتملك وإزالة الأنقاض لاحترام وتعزيز حقوق الأفراد والأسر والمجتمعات المتأثرة وتعزيزها.
- حظر الاعتقال التعسفي والتعذيب وسوء المعاملة في مراكز الاحتجاز ومن قبل الأطراف الأمنية؛ والإفراج عن جميع المحتجزين تعسفاً؛ والتصريح عن جميع الأشخاص الذين ماتوا في الحجز وظروف وفاتهم.
- التدقيق في القطاع الأمني وإصلاحه ومحاسبة الأفراد المسؤولين عن الانتهاكات.

شكر وتنويه

أجرت البحوث لهذا التقرير وكتبته باحثة سوريا في قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هيومن رايتس ووتش سارة الكيالي، وحررت التقرير مديرة قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا بالإنابة لما فقيه، والمستشار القانوني الأول كلايف بالدوين، ونائب مدير البرامج توم بورتوس. قدم مراجعة خبيرة كل من الباحثة في قسم الأعمال وحقوق الإنسان سارة سعدون؛ ومدير برنامج الأمم المتحدة لويس شاربونو؛ ومديرة شؤون الاتحاد الأوروبي لوتيه ليخت؛ ومدير برنامج حقوق اللاجئين بيل فريليك؛ والمدير المشارك في قسم الأزمات والنزاعات جيرى سيمبسون؛ ومديرة مكتب روسيا تانيا لوكشينا؛ والباحثة في قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تارا سبهي فر. كما ساهم في هذا التقرير متدرجات ومتدربون في قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا في هيومن رايتس ووتش. أعد هذا التقرير للنشر من قبل المنسقة في قسم الشرق الأوسط وشمال أفريقيا ديانا نكوم؛ ومنسقة الصور الفوتوغرافية والمنشورات ريببكا روم فرانك؛ والمنسق الأول وخوسيه مارتينيز؛ والمدير الإداري فيتزرروي هيبكنز.

تتوجه هيومن رايتس ووتش بالشكر إلى العاملين في المجال الإنساني، ومسؤولي الأمم المتحدة، والسوريين الذين تحملوا المخاطر وبدلوا الوقت لمشاركة تجاربهم.

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor

New York, NY 10118-3299

Tel: 212-290-4700

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA
DIVISION

Sarah Leah Whitson, *Executive Director*

Lama Fakih, *Deputy Director*

Eric Goldstein, *Deputy Director*

Ahmed Benchemsi, *Advocacy and Communications
Director*

الملحق 1: رسالة إلى برنامج الأمم المتحدة الإنمائي
من هيومن رايتس ووتش

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

April 15, 2019

David Akopyan
United Nations Development Programme
Syria Country Director

ADVISORY COMMITTEE

Asli Bali, *Co-Chair*

Kathleen Peratis, *Co-Chair*

Bruce Rabb, *Vice-Chair*

Gary G. Sick, *Vice-Chair*

Fouad Abdelmoumni

Gamal M. Abouali

Yasser Akkaoui

Hala Al-Dossari

Salah Al Hejailan

Ghanim Al-Najjar

Lisa Anderson

David Bernstein

Robert L. Bernstein

Hanaa Edwar

Bahey El Din Hassan

Hassan Elmasry

Mansour Farhang

Loubna Freih Georges

Amr Hamzawy

Asos Hardi

Shawan Jabarin

Marina Pinto Kaufman

Youssef Khat

Marc Lynch

Ahmed Mansoor

Abdelaziz Nouaydi

Nabeel Rajab

Dear Mr. Akopyan,

We write to request information in connection with research that Human Rights Watch has carried out with regards to the United Nations Development Programme's (UNDP) engagement in humanitarian and development activities in areas under the control of the government in the Syrian Arab Republic. This research is part of a broader report on the human rights implications of policies governing humanitarian aid, early recovery and reconstruction in government-held Syria, which we plan to publish in June 2019.

In the interests of thorough and objective reporting, we would appreciate it if you could provide us with a reply by May 15th, 2019 so that we can reflect your views and comments in our forthcoming report.

Human Rights Watch is an independent, nongovernmental organization that monitors and reports on human rights in ninety countries around the world.

Our research indicates that UNDP has issued tenders for the redevelopment of a community development center in Yabroud, where Human Rights Watch has documented the unlawful confiscation of commercial and residential buildings belonging to former residents affiliated with the opposition under Decree

63 of the Syrian Counterterrorism Law of 2012, in contravention of international human rights and humanitarian law.

Our research also indicates that UNDP has issued tenders for the development of a cadastral building in al-Qussayr. Al-Qussayr was home to around 30,000 people before the conflict, and was re-taken by the Syrian government in 2013. Since then, reportedly hundreds of displaced persons from al-Qussayr have attempted to return, but the government has blocked them from returning, effectively stripping them of their property rights. Residents whom Human Rights Watch spoke to said the government did not provide a clear reason why the area was off-limits.

In October 2017, in recognition of the difficult operating environment that Syria poses, the UN Department of Political Affairs and UNDP led in the development of parameters and principles that should apply for all UN actors operating in Syria. Among the principles, UN actors operating in Syria are required to work directly with communities and households regardless of zones of influence; carefully consider the human rights and protection implications, especially as to where and how assistance is provided; and must not assist parties who have allegedly committed war crimes or crimes against humanity. The principles state that UN assistance shall be determined consciously and explicitly without prejudice to the goals of accountability for serious human rights violations.

Based on those considerations, we would appreciate receiving your responses to the following questions:

1. Can you kindly confirm whether UNDP is issuing tenders for a community development center in Yabroud and the cadastral building in al-Qussayr?
2. Did UNDP do any due diligence to ascertain whether human rights violations were committed with regards to the areas where it intends to implement projects? If so, can you please provide that assessment or provide details about it?
3. Does UNDP conduct due diligence to determine the legal status of land it develops projects on? If so, what steps are undertaken?
4. Does UNDP undertake due diligence to ascertain whether property it might use has been expropriated? If so, can you provide details of that analysis?

5. In the case of expropriations, does UNDP establish contact with affected communities and dispossessed residents to ascertain whether they have been adequately compensated and provided with alternative housing?
6. What criteria does UNDP use to determine which projects to undertake in government-held Syria and where?
7. Does UNDP conduct in-person field assessments before implementing projects? Please provide relevant details.
8. Does UNDP have full and regular access to areas where it is or intends to implement projects? To the extent that access is restricted, how does UNDP assess local needs and monitoring whether intended beneficiaries are benefitting from the project?
9. Does UNDP conduct a conflict-sensitivity assessment before implementing projects? Please provide us with relevant details.
10. What are the challenges that UNDP faces in implementing projects in government-held Syria? Specifically, what does UNDP see as the main obstacles to implementing projects in government-held Syria in a manner that respects the rights of the beneficiary population?
11. Who are UNDP's main local partners in Syria? How does UNDP ensure that it does not partner with local actors or entities that are known to be or have been sanctioned for human rights violations and repression of civilian populations?

In addition to responses to the above, we would welcome receiving any additional information you are able to provide regarding ensuring compliance with humanitarian and human rights principles in your operations in Syria. We would also welcome an opportunity to discuss these issues with you or other UNDP representatives. If you would like to arrange such a discussion, please contact my colleague Sara Kayyali at [REDACTED].

Thank you for your kind assistance in this matter.

Lama Fakih
Deputy Director
Middle East and North Africa
Human Rights Watch

الملحق 2 : رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من برنامج الأمم المتحدة الإنمائي

United Nations Development Programme

برنامج الأمم المتحدة الإنمائي



Empowered lives.
Resilient nations.

Lama Fakhri
Deputy Director
Middle East and North Africa
Human Rights Watch

Subject: Letter to Mr. David Akopyan from Human Rights Watch - April 16, 2019

17 May 2019

Dear Ms. Fakhri,

It is a pleasure hearing from Human Rights Watch and I wish to express our appreciation for your interest. We truly value the involvement of civil society organizations in ensuring that the humanitarian values are upheld in response to any crises in the world, and particularly in one of the most severe in the 21st century – the Syrian crisis. As you surely understand we are operating under extremely challenging circumstances – enormous needs for millions of people trapped under very unfortunate circumstances after 8 years of very destructive war. Humanitarian needs are many -life saving but also beyond – 11.6 mln in need, 2.1 mln pupils out of schools, millions without basic medical services, in many cities no functioning municipal infrastructure, no electricity, running water and people surviving in half collapsed buildings surrounded by debris and waste.

We view all of the above as an important part of our rights-based and evidence-based development agenda. Expectations are, for some time, that progress on political process will allow to unlock and advance more proactively with recovery of basic services and provide millions with functioning municipal and social infrastructure, and consequently enable them to get some basic level of quality of life. Political process however is moving slowly and it is heart breaking to witness so much of human suffering by innocent men, women and children in my close to 2 years in Syria. I have travelled extensively to most of the regions in Syria and had the opportunity to witness this all myself and while travelling discussed at

length issues with local civil society and many frank conversations with ordinary people – patients at hospitals we help to become functional, parents of schoolchildren attending schools we rehabilitated, beneficiaries of infrastructure that became functional due to our interventions etc.

In every UNDP intervention, decision is based on the needs that derives from UN assessed needs severity scale. When prioritizing we make sure to have extensive consultation with community and we also do our best to encourage participation by the civil society actors in implementation of our activities. We also make sure that we have systems of control, monitoring and oversight and last year we started establishing an oversight unit that together with financial/programme management issues also ensures due diligence on human and property rights, documentation etc.

The above was to provide a context of imperfect working environment with many challenges we operate in, where we are expected to deliver to a sizeable number of people in need, depending on the services that come with our support.

Below are responses to your specific questions that will hopefully address your concerns.

Your letter starts with reference to two specific initiatives:

1. Can you kindly confirm whether UNDP is issuing tenders for a community development enter in Yabroud and the cadastral building in al-Qussayr?

For the Cadastral facility in Al Qussayr, UNDP has a Service Legal Agreement (SLA) in place with UN Habitat, similar to the one we have with many other UN agencies, where UNDP acts as an administrative agent providing services to another UN Agency, that does not have formal accreditation in the country. The activity itself is fully managed by UN Habitat. UNDP at the request of the agency has issued tenders for the Cadastral Building in al-Qussayr. Any question on this initiative must be addressed to UN Habitat.

UNDP has done light rehabilitation of part of the Rural Development Center in Yabroud like the child care facility and vocational and skills training facility to support the livelihoods of the community members. The two facilities, however, are not yet functional. The Community Development Center has been there since 1987. Center belongs to Ministry for Social affairs and Labor; it is and always was a public property.

2. Did UNDP do any due diligence to ascertain whether human rights violations were committed with regards to the areas where it intends to implement projects? If so, can you please provide that assessment or provide details about it?

Human rights violations are unfortunately happening during protracted and extremely violent conflicts like the Syrian one that span across the entire Syrian territory. We are aware of the work of the various UN and non-UN bodies with the capacity to assess human right issues (OHCHR, HRW, Amnesty, etc.), we are mindful of the possibility of Human Rights violations and trying to take every possible measure to avoid contributing to these with our interventions. UNDP's overall approach is to work under a context sensitive and do-no-harm/do-good approach as an essential part of local level programming. As a result and as explained more extensively below we conduct conflict-sensitive context analysis before proceeding to undertake initiatives and identify our priorities within the annual UN Humanitarian Needs Overview, based on the severity of needs.

Does UNDP conduct due diligence to determine the legal status of land it develops projects on? If so, what steps are undertaken?

UNDP undertakes a due diligence procedure through our field offices which involves checks and crosschecks with UN partners within the framework of the Humanitarian Response Plan, communities/returnee leaders, available records and local authorities. This procedure is widely accepted as a fair and standard “background check” given current conditions in the country, both by the UN, the donors and also National and International NGOs. It should be noted that all the UNDP projects for infrastructure and rehabilitation adhere squarely to restoration of services/property that existed prior to the crisis and thus preclude any expropriation of the land during the crisis.

UNDP also contributes actively to the UN Working Group on Housing, Land and Property (HLP), and we are one of implementors of EU funded HLP joint programme together with other UN/non-UN agencies.

- 3. Does UNDP undertake due diligence to ascertain whether property it might use has been expropriated? If so, can you provide details of that analysis?**
- 4. In the case of expropriations, does UNDP establish contact with affected communities and dispossessed residents to ascertain whether they have been adequately compensated and provided with alternative housing?**

UNDP only works on projects where it has been ascertained that individual property rights/titles have not changed since before the start of the conflict and ensures legal documents of property ownership are presented by individuals. For example, in Maaloula, UNDP delayed some rehabilitation activities which involved private property until the provision of written authorization by the owners. A similar approach was adopted for rehabilitation of shops in the Old Market in Homs. While removing debris in Aleppo, UNDP deliberately avoided private properties and concentrated on plots housing publicly owned infrastructure and prioritized the facilities most critically needed for restoration of access to crucial services, particularly in the eastern side of the city where massive returns of IDPs have happened (estimates are about 450,000 during 2018 alone). Because of the above-mentioned preventive mechanisms, UNDP has not come across a situation of expropriation in the projects it works on.

- 5. What criteria does UNDP use to determine which projects to undertake in government-held Syria and where?**

UNDP activities in Syria are guided by the Humanitarian Needs Overview (HNO), and the consequent Humanitarian Response Plan (HRP) as the basis for priority setting. All sections of the HRP include a mandatory Protection Risk Analysis (PRA) that lists down the risks similar to the ones identified in your letter along with the mitigation measures. The PRA is periodically updated to include additional risks identified during implementation. One of the criteria for selection of a project is based on the Severity Scale as well as security and access. The Severity Scale is based upon objectively assessed needs, the case load and alignment of the identified need with the HRP objectives. As per the UN Charter and as outlined in the Principles and Parameters for UN engagement in Syria, the response should not be subject to political or other considerations that can hamper the principles of Humanity, Neutrality and Impartiality, and should be applied uniformly across the country.

- 6. Does UNDP conduct in-person field assessments before implementing projects? Please provide relevant details.**

Once an area is identified based on the above criteria, UNDP undertakes an analysis/assessment using both its field teams and the Damascus office teams. I personally undertake 1 to 2 field visits each month to project locations, and portfolio and project managers regularly visit project sites at the time of initiating activities and afterwards for monitoring and final acceptance of the work. We face certain challenges since every visit to the regions for UNDP staff from Damascus needs to be approved by MOFA, however the overall rate of approvals for visits in 2018 was about 70%. We have 10 field offices with a number of qualified national staff and they are able to regularly visit project sites and report back. In 2 critical locations (Aleppo and Qamishli) we have placed senior international colleagues to ensure better quality control and oversight. On top of this we have a retainer contract with a monitoring company that provides regular oversight visits and spot checks on progress with beneficiaries and community representatives. Particularly relevant in this process, is the participation of communities targeted in the initiative, in planning, implementing and monitoring the project through local committees.

7. Does UNDP have full and regular access to areas where it is or intends to implement projects?
8. To the extent that access is restricted, how does UNDP assess local needs and monitoring whether intended beneficiaries are benefitting from the project?

UNDP conducts direct field assessments through staff members (see above for more details) and partners, and tries to capture the perspective of wide range of stakeholder before it decides to intervene. UNDP has found the issue of access to locations becoming less of a challenge in the past 12 months, especially to places like Eastern Ghouta, the Southern regions etc. The first 6 months after GoS take over access was difficult, however, it has gradually been improving as military control has given way to a civilian administration. On a number of occasions, a note verbale sent a day prior to trip to MOFA has been approved the same/next day. Again, as highlighted above, very relevant to the regular and sustained access to areas where UNDP is implementing or intends to implement projects, is the extensive network of UNDP Field Offices across the country that also provide regular access for monitoring and evaluation

9. Does UNDP conduct a conflict-sensitivity assessment before implementing projects? Please provide us with relevant details.

UNDP has been the first amongst UN Agencies operating in Syria, to start conducting conflict-sensitive local context analyses (LCAs) since 2016 and has now in-house capacity with dedicated international and national human resources. Conflict-sensitive context analyses are conducted locally at city, locality or governorate level with a specific focus on dividers and connectors amongst communities and on how to approach interventions in specific locations ensuring the highest possible standards, in the given conditions, for implementing foreseen activities within a do-no-harm/do-good policy.

LCAs are conducted by experts through desk reviews, key informant consultations and focus groups; the analyses are living documents, regularly updated in order to capture evolving dynamics on the ground.

The outcomes of the LCAs are used, among other aspects, to inform programming by UNDP inside Syria. Currently, more than 90% of UNDP activities inside Syria, happen in locations where LCAs have been conducted. UNDP is engaged in sharing capacity on LCAs as well as the outcomes of the conducted LCAs with other humanitarian partners and donors, besides other UN agencies active in Syria.

10. What are the challenges that UNDP faces in implementing projects in government-held Syria? Specifically, what does UNDP see as the main obstacles to implementing projects in government-held Syria in a manner that respects the rights of the beneficiary population?

As a general point on our presence and geographic coverage, we are not limited in our programme delivery only to government-held part of Syria. UNDP expanded significantly in areas under the Kurdish Self Administration (approximately half of Raqqa and Deir Ez Zor and 95% of Hassakeh region). In north east it is important to note that a patchwork of authority exists and there is an agreement for country wide implementation of activities, and also informal agreement between authorities in Damascus and SDF for delivery of basic services – schools, hospitals, electricity and water supply etc. Additionally UNDP also maintains a presence in the UN Hub in Gaziantep and also in Amman under the “Whole of Syria” architecture to work with Syrian civil society in North West and other areas outside government control. UNDP leads the Early Recovery coordination and reporting through the “Whole of Syria” framework, as well as also delivers a small scale programme for areas of Greater Idlib out of GoS control. Programmatic delivery in each part has its own peculiar challenges.

11. In the government held parts, despite a relative ease in getting the approvals for field work, access remains a challenge in some cases. There is a complex bureaucratic process of decision making, and in addition to consultations with communities and local administration we need to consult respective line ministries, and the offices of governors. Also Government has tedious approval process for NGOs registration and for project implementation: this often hinders the progress on projects where local NGOs are the implementing partners Who are UNDP’s main local partners in Syria? How does UNDP ensure that it does not partner with local actors or entities that are known to be or have been sanctioned for human rights violations and repression of civilian populations?

UNDP activities are executed through either direct implementation or through partnership with NGOs and FBOs. Some of them operate in one region, while others have broader national reach.

We have a specialised department helping to develop the capacity of those NGOs in project implementation and with some we have some lasting relations for few years. None of the partners are known to have been sanctioned for Human Rights violations. It will be pertinent to mention that some of UNDP donors, particularly the EU member states, also check the implementing partners against EU and US unilateral sanctions on Syria and had never found any partner being included in the list of sanctioned entities.

Though unrelated to the UNDP programmatic activities, it would be interesting to demonstrate the tough dilemmas that we sometimes are faced with, through the following example. All the UN international staff in Damascus live at the Four Seasons Hotel due to safety, security and surveillance considerations. Despite repeated requests and improved security conditions, the government has not yet allowed the international staff to rent private apartments. It so happens that the majority shareholder of the hotel is on the EU sanctions list, though the hotel itself, as a business entity, is not on the sanctions list. UNDP rents 16 rooms at the hotel and despite our desire to do otherwise, have no choice but to deal indirectly with an EU-sanctioned individual. Several EU and European diplomats who visit Syria have also to stay at the Four Seasons.

I hope that the above responses will be found useful by HRW and we remain available for any subsequent dialogue in the spirit of transparency and constructive engagement. I want to assure you that we are mindful of the imperfect conditions and challenges that we operate under and are open to constructive engagement and continued dialogue. We will be delighted to listen more on your perspective and how we can balance the complexity of tasks, the enormity of needs and of the location-specific challenges to provide humanitarian assistance/resilience support throughout the country.

David Akopyan,



UNDP Syria Resident Representative a.i.

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor

New York, NY 10118-3299

Tel: 212-290-4700

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA
DIVISION

Sarah Leah Whitson, *Executive Director*

Lama Fakih, *Deputy Director*

Eric Goldstein, *Deputy Director*

Ahmed Benchemsi, *Advocacy and Communications
Director*

الملحق 3: رسالة إلى المفوضية السامية للأمم
المتحدة لشؤون اللاجئين

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

April 15, 2019

Sajjad Malik

The United Nations High Commissioner for Refugees Syria Representative

ADVISORY COMMITTEE

Asli Bali, *Co-Chair*

Kathleen Peratis, *Co-Chair*

Bruce Rabb, *Vice-Chair*

Gary G. Sick, *Vice-Chair*

Fouad Abdelmoumni

Gamal M. Abouali

Yasser Akkaoui

Hala Al-Dossari

Salah Al Hejailan

Ghanim Al-Najjar

Lisa Anderson

David Bernstein

Robert L. Bernstein

Hanaa Edwar

Bahey El Din Hassan

Hassan Elmasry

Mansour Farhang

Loubna Freih Georges

Amr Hamzawy

Asos Hardi

Shawan Jabarin

Marina Pinto Kaufman

Youssef Khat

Marc Lynch

Ahmed Mansoor

Abdelaziz Nouaydi

Nabeel Rajab

Dear Mr. Malik,

We write to request information in connection with research that Human Rights Watch has carried out with regards to the office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR)'s engagement in humanitarian and development activities in areas under the control of the government in the Syrian Arab Republic. This research is part of a broader report on the human rights implications of policies governing humanitarian aid, early recovery, and reconstruction in government-held Syria, which we plan to publish in June 2019.

I am writing to seek your response to several questions, set out below. In the interests of thorough and objective reporting, we would appreciate it if you could provide us with a reply by May 15th, 2019 so that we can reflect your views and comments in our forthcoming report.

Human Rights Watch is an independent, nongovernmental organization that monitors and reports on human rights in ninety countries around the world.

Our research indicates that UNHCR is currently partnering with the Ministry of Interior, the Syrian Arab Red Crescent (SARC) and Syria Trust to raise public awareness about civil documentation and registration.

We regard UNHCR's 2018 objective to provide support to civil registration in government-held Syria to "support national counterparts in addressing issues pertaining to civil registration/documentation, as well as Housing, Land, and Property (HLP) rights" as positive in that it recognizes the serious obstacles facing Syrians who have lost their civil documentation.

However, the Ministry of Interior has been implicated in abuses against the Syrian population. It was directly involved in the repression of the civilian population in 2011-2012 and has been sanctioned by the European Union on that basis. The Ministry of Interior, through its intelligence branches, has also blocked internally displaced people from returning to their areas of origin, and refused to provide refugees seeking return with security clearance to return and confiscated their civil documentation and other identification documents.

Our research also indicates that UNHCR faced significant difficulties in early 2019, when Syrian authorities refused to allow UNHCR to distribute tents in al-Hol camp for internally displaced people because they disagreed in negotiations over the role SARC would play.

In October 2017, in recognition of the difficult operating environment that Syria poses, the UN Department of Political Affairs and the United Nations Development Programme led in the development of parameters and principles that should apply for all UN actors operating in Syria. Among the principles, UN actors operating in Syria are required to work directly with communities and households regardless of zones of influence; carefully consider the human rights and protection implications, especially as to where and how assistance is provided; and must not assist parties who have allegedly committed war crimes or crimes against humanity. The principles state that UN assistance shall be determined consciously and explicitly without prejudice to the goals of accountability for serious human rights violations.

Based on those considerations, we would appreciate receiving your responses to the following questions:

Can you kindly confirm whether the incident with regards to the delay in distribution of tents in al-Hol occurred? Please confirm the cause of the delay.

Can you kindly confirm that UNHCR is partnering with the Ministry of Interior to provide guidance and support with regards to civil documentation and housing, land and property rights? Is the partnership based on an MOU? Can you provide a copy of any MOU and further details with regards to the nature of the partnership?

How does UNHCR ensure that the technical and financial assistance it supports does not contribute to sectors or government agencies and or actors that have been sanctioned for or are known to be involved in human rights violations? Please provide relevant details.

Were human rights abuses proliferate? Please provide relevant details.

What criteria does UNHCR use to determine which projects to undertake in government-held Syria?

Does UNHCR establish contact with affected communities to ascertain whether they have been dispossessed of their civil documentation, or unlawfully prevented from accessing their property or areas of origin?

Does UNHCR conduct in-person field assessments and conflict-sensitivity assessments before implementing projects? Please provide relevant details.

Does UNHCR have full and regular access to areas where it does or intends to implement projects? Does it have full access to communities of internally displaced Syrians or returning refugees? To the extent that access is restricted, how does UNHCR assess local needs and monitoring whether intended beneficiaries are benefitting from the project?

What are the challenges that UNHCR faces in implementing projects in government-held Syria? What difficulties does it face in operating with local partners?

What type of protection programming does UNHCR undertake in government-held Syria?

In addition to responses to the above, we would welcome receiving any additional information you are able to provide regarding ensuring compliance with humanitarian and human rights principles in your operations in Syria. We would also welcome an opportunity to discuss these issues with you or other UNHCR representatives. If you would like to arrange such a discussion, please contact my colleague Sara Kayyali at [REDACTED].

Thank you for your kind assistance in this matter.

Lama Fakih
Deputy Director
Middle East and North Africa

Human Rights Watch

الملحق 4: رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين

UNHCR response to Human Rights Watch letter (to: Sajjad Malik; date: 15 April 2019) requesting information regarding engagement in humanitarian activities in Syria

UNHCR as part of the international humanitarian response and in coordination and partnership with all the UN and international humanitarian agencies working in Syria, continues to provide humanitarian assistance and protection services to the most vulnerable IDPs, host communities, returnees and other crisis-affected populations in all areas of Syria where humanitarian access exists. With respect to IDPs, UNHCR in Syria operates within the framework of the Syria Humanitarian Response Plan (HRP), which was developed and is implemented under the leadership of the UN Resident/Humanitarian Coordinator. The HRP sets out the framework within which the humanitarian community will respond to large-scale humanitarian and protection needs in Syria on the basis of the prioritization undertaken within and across sectors.

There are currently around 11.7 million persons in need of humanitarian assistance inside Syria, including some 6.2 million IDPs, 1.4 million IDP returnees and over 45,000 refugees (over half of whom are residing in camps). An estimated 5 million people are in acute need due to vulnerabilities resulting from displacement, exposure to hostilities and limited access to basic goods and services. The UN estimates there are around 1.16 million persons in hard-to-reach locations.

UNHCR currently has partnership agreements with 33 partners and employs some 520 staff operating from seven offices in Syria (in Damascus, Aleppo, Homs, Qamishli, Tartous and As-Sweida). A significant part of UNHCR's protection and assistance efforts are channeled through 224 Community Centres, Mobile Units and Satellite Centres in 12 Governorates and through 2,849 Syrian community outreach volunteers.

1. Can you kindly confirm whether the incident with regards to the delay in distribution of tents in al-Hol occurred? Please confirm the cause of the delay.

We did not encounter the incident described in your question. The number of people who arrived in Al Hol reached over 50,000 persons just in matter of days, and. As they arrived, without hinderance by any parties, UNHCR released the tents available and mobilized its logistics to move tents available in other location in Syria to Al Hol.

2. Can you kindly confirm that UNHCR is partnering with the Ministry of Interior to provide guidance and support with regards to civil documentation and housing, land and property rights? Is the partnership based on an MOU? Can you provide a copy of any MOU and further details with regards to the nature of the partnership?

UNHCR does not have a formal partnership with the Ministry of Interior and there is no MOU between UNHCR and MOI.

Ultimately, States have the primary responsibility to protect and assist persons within their territories affected by disasters, armed conflicts or violence. Humanitarian action is thereby meant to complement and support States in fulfilling such responsibilities. It should neither undermine nor supplement state responsibility.

The inter-related areas of civil documentation and housing, land and property rights (HLP) are two issues that are often cited by Syrian refugees, IDPs and other affected populations as key areas of concern. This has come out clearly in several assessments and surveys, including the Humanitarian Needs Overviews as well as in refugee returns and intentions surveys and focus group discussions.

Consequently, UNHCR advocates on their behalf and engages extensively with the concerned ministries, including MOI, on these (and other) issues.

3. How does UNHCR ensure that the technical and financial assistance it supports does not contribute to sectors or government agencies and or actors that have been sanctioned for or are known to be involved in human rights violations? Please provide relevant details.

UNHCR's mandate is non-political, humanitarian and social. In all its humanitarian actions, UNHCR is guided by the humanitarian principles of humanity, impartiality, neutrality and independence. These principles, derived from international humanitarian law, have been taken up by the United Nations in General Assembly Resolutions 46/182 and 58/114. It may also be worth noting that the work of UNHCR is also guided by the 2011 UN Human Rights Due Diligence Policy, as applicable.

UNHCR furthermore adheres to other principles, which are internationally recognized and complement so-called principled humanitarianism. The principle of "do no harm," for example, obliges UNHCR to prevent and mitigate any negative impact of its actions on affected populations. Equally important is UNHCR's commitment to a rights-based and community-based approach, which includes efforts to engage and empower persons of concern in decisions that affect their lives.

4. Were human rights abuses proliferate? Please provide relevant details.

While UNHCR does not have a mandate for human rights monitoring, the Office carries out protection-related operational interventions as part of the overall humanitarian response outlined in HRP.

5. What criteria does UNHCR use to determine which projects to undertake in government-held Syria?

As noted, UNHCR adheres inter alia to humanitarian principles of impartiality and neutrality. Consequently, determination of which projects are to be undertaken where are determined based on needs alone. However, other considerations may render parity between different geographical areas challenging, such as security concerns and humanitarian access.

6. Does UNHCR establish contact with affected communities to ascertain whether they have been dispossessed of their civil documentation, or unlawfully prevented from accessing their property or areas of origin?

In neighboring countries where UNHCR is responsible for registration of Syrian refugees, UNHCR records information related to available civil documentation in each household. UNHCR also conducts surveys and assessments regarding the prevalence of civil documentation and HLP documentation – and the status of refugees' property inside Syria – as well as assisting to mitigate obstacles to obtaining such documentation.

Information extrapolated from above sources inform UNHCR advocacy and programming around civil documentation and HLP, inside as well as outside Syria.

Inside Syria, UNHCR and partners are primarily outreaching to affected communities – including on civil documentation and HLP matters – through 224 Community Centres, Mobile Units and Satellite Centres in 12 Governorates and through 2,849 Outreach Volunteers.

7. Does UNHCR conduct in-person field assessments and conflict-sensitivity assessments before implementing projects? Please provide relevant details.

UNHCR and its partners undertake first-hand assessment at field level before initiating any projects. Such assessments are also undertaken within the context of inter-agency response. UNHCR and its partners including UN agencies and international organisations have established feedback mechanism which also provides good information on the needs and gaps in humanitarian including protection interventions.

8. Does UNHCR have full and regular access to areas where it does or intends to implement projects? Does it have full access to communities of internally displaced Syrians or returning refugees? To the extent that access is restricted, how does UNHCR assess local needs and monitoring whether intended beneficiaries are benefitting from the project?

As stressed by the UN Secretary-General on numerous occasions, sustained humanitarian access remains critical, with 11.7 million people in need of protection and assistance. As noted in his most recent bi-monthly report on the humanitarian situation in Syria, the Secretary-General held that:

“The provision of humanitarian assistance requires timely, safe, sustained and unimpeded access by the United Nations and all humanitarian partners. The access landscape in the Syrian Arab Republic is complex, with different areas serviced differently and different types of services requiring different operating modalities. Access is critical for principled humanitarian action, which depends notably on an ability to assess needs and to monitor and evaluate impact independently, including by regularly engaging directly with affected people.” (see: S/2019/321, 16 April 2019, para. 28)

Against this backdrop, UNHCR and partners continue to advocate for the removal of humanitarian access restrictions to affected populations as well as streamlining of administrative requirements.

Pending improvements in terms of humanitarian access, UNHCR continues to rely on its community-based protection strategy, implemented primarily through community centres, mobile units, and outreach volunteers to ensure that a maximum of individuals in need are reached. The community centres function as ‘one-stop shops’ offering a wide range of integrated protection-related services and programmes for people of diverse profiles and with diverse needs.

9. What are the challenges that UNHCR faces in implementing projects in government-held Syria? What difficulties does it face in operating with local partners?

UNHCR and the international humanitarian community work closely with local partners for needs assessments and operational activities, as access to IDPs/returnees remains a challenge especially in hard to reach areas. However, the number of available local partners and their capacity to respond in accordance with humanitarian principles to the growing needs requires enhancement. In addition, where government endorsement is needed, there is often a lengthy process, contributing to delays in implementation.

10. What type of protection programming does UNHCR undertake in government-held Syria?

UNHCR continues to provide humanitarian assistance and protection services to the most vulnerable IDPs, host communities, returnees and other crisis-affected populations in all areas of Syria where humanitarian access exists.

In cooperation with international and national NGOs, UNHCR undertakes protection programmes aimed at reducing vulnerabilities and enhancing protection. The UNHCR Protection services provided included assessments, capacity building of UNHCR partners and outreach volunteers, targeted material assistance, socio-economic activities, recreational activities, psychosocial support (PSS), legal aid, SGBV referral and response, child protection activities, vocational training, community-based initiatives as well as awareness raising sessions on various issues, ranging from residency procedures to prevention of SGBV.

UNHCR continues to contribute to the strategic objectives of the Humanitarian Response Plan (HRP) to provide life-saving assistance, mitigate protection risks and respond to protection needs, improve self-reliance, livelihoods and access to basic services, and prepare for the shift towards returns.

UNHCR continues to deliver on these objectives through five key components:

- 1) Provision of emergency life-saving assistance to IDPs, including emergency response to new displacements in North-East Syria (e.g. Al Hol camp), Idlib Governorate as well as through convoys of critical humanitarian assistance to persons in Rukban;
- 2) IDP protection and assistance to support over 6 million IDPs and equally vulnerable host communities;
- 3) Refugee protection and assistance to some 46,000 refugees and asylum seekers who continue to need support;
- 4) Winterization support, with the 2018-2019 winterization support reaching 241,870 households/1,163,494 individuals.
- 5) Preparing for returns and providing community based protection services and assistance support to returnees, mostly IDPs but also spontaneous refugee returnees, through community-based assistance.

SAGA bldg, 7- floor
Damascus Road, Saifi
Beirut, Lebanon

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA
DIVISION

Sarah Leah Whitson, *Executive Director*

Lama Fakih, *Deputy Director*

Eric Goldstein, *Deputy Director*

Ahmed Benchemsi, *Advocacy and Communications
Director*

الملحق 5: رسالة إلى الهلال الأحمر العربي السوري من هيومن رايتس ووتش

HUMAN
RIGHTS
WATCH

www.hrw.org

Eng. Khaled Hboubati
President of the Syrian Arab Red Crescent
Damascus, Syria

April 22, 2019

ADVISORY COMMITTEE

Asli Bali, *Co-Chair*

Kathleen Peratis, *Co-Chair*

Bruce Rabb, *Vice-Chair*

Gary G. Sick, *Vice-Chair*

Fouad Abdelmoumni

Gamal M. Abouali

Yasser Akkaoui

Hala Al-Dossari

Salah Al Hejailan

Ghanim Al-Najjar

Lisa Anderson

David Bernstein

Robert L. Bernstein

Hanaa Edwar

Bahey El Din Hassan

Hassan Elmasry

Mansour Farhang

Loubna Freih Georges

Amr Hamzawy

Asos Hardi

Shawan Jabarin

Marina Pinto Kaufman

Youssef Khat

Marc Lynch

Ahmed Mansoor

Abdelaziz Nouaydi

Nabeel Rajab

Dear Mr. Hboubati,

We write to request information in connection with research that Human Rights Watch has carried out with regards to the Syrian Arab Red Crescent's (SARC) engagement in humanitarian and protection activities in areas under the control of the government in the Syrian Arab Republic. This research is part of a broader report on the human rights implications of policies governing humanitarian aid, early recovery, and reconstruction in government-held Syria, which we plan to publish in mid-2019.

I am writing to seek your response to several questions, set out below. In the interests of thorough and objective reporting, we would appreciate it if you could provide us with a reply by May 22, 2019 so that we can reflect your views and comments in our forthcoming report.

Human Rights Watch is an independent, nongovernmental organization that monitors and reports on violations of international human rights and humanitarian law by state and non-state actors in more than 90 countries around the world.

Our research indicates that SARC is partnering with several international organizations and United Nations agencies to provide aid to government-held Syria. Our research also shows that the Syrian security services

have interfered with SARC's ability to provide humanitarian aid, confiscating supplies and preventing access to certain areas in Syria. We have learned that certain apparent employees of SARC have cooperated with security branches to steal and resell humanitarian supplies.

Following the above, we would appreciate receiving your responses to the following questions:

- What are the challenges that SARC faces in implementing projects in government-held Syria?
- What criteria does SARC use to determine which projects to undertake in government-held Syria?
- Can you kindly describe the protocols in place for SARC staff to engage with Syrian intelligence branches when conducting humanitarian operations? To what extent have intelligence branches interfered or undermined SARC's work? Please provide examples if possible. To the extent that interference has occurred, how has SARC responded to safeguard operations?
- Can you please clarify what steps SARC has taken to investigate and hold accountable employees who have stolen or misused humanitarian aid supplies? Could you provide us with the number of staff who have been disciplined and the corresponding punishments over the last year?
- Can you confirm whether SARC has regular and unfettered access to all areas in government-held Syria? To the extent that access is restricted, how does SARC assess local needs and monitoring whether intended beneficiaries are benefitting from the project?
- How many formal partnerships does SARC have with international organizations and UN agencies? What is SARC's role in these partnerships?
- How does SARC ensure that the technical and financial assistance it provides does not contribute to sectors or government agencies and or actors that have been sanctioned for or are known to be involved in human rights or international humanitarian law violations? Please provide relevant details.

In addition to responses to the above, we would welcome receiving any additional information you are able to provide regarding ensuring compliance with humanitarian and human rights principles in your operations in Syria. We would also welcome an opportunity to discuss these issues with you or other SARC representatives. If you would like to arrange such a discussion, please contact my colleague Sara Kayyali at [REDACTED].

Thank you for your kind assistance in this matter.

Lama Fakih

Director, Beirut Office
Deputy Director, Middle East and North Africa Division
Human Rights Watch

الملحق 6: رسالة إلى هيومن رايتس ووتش من الهلال الأحمر العربي السوري

May 13, 2019

Dear Mrs. Fakih,

With reference to the letter sent by HRW to SARC headquarters on 22nd of April informing about the research that HRW has carried out about SARC's humanitarian activities in government-controlled areas, please see below our comments. At the same time, we ask for further clarification from HRW in regard to some issues we noticed based on your letter.

The first remark is about HRW not engaging with us in the research process related to SARC from the beginning, which draws a question mark on the method and sources of information used and whether it's first-hand data/information to draw conclusions concerning SARC.

The second issue is in regard to the scope of the research related to SARC, which was limited to the government-controlled areas of your choice. This draws yet another question mark on the reasoning behind this limited representation, and why not to cover all Syria with the humanitarian response activities in both government-controlled areas and out of control areas since we have activities in both and ignoring those activities will present a partial unclear view on the humanitarian response in Syria.

In answering to your various points, please see below.

Since 2011, SARC scaled-up its operating capacity and humanitarian response at unprecedented speed and level to meet the growing humanitarian needs with the support from international humanitarian partners. SARC is the largest local first responder with

more than 9,000 volunteers and 2300 staff actively responding to the humanitarian suffering, doing their best to fulfil the needs of the most vulnerable all over Syria.

With the Fundamental Principles at its core, SARC worked in crosslines and being the last-mile in the delivery of emergency aid and other services in government and out of government control areas. Unfortunately, this did not come without a price. Throughout the conflict, SARC faced severe institutional challenges and risks, most important 65 SARC volunteers and staff died in the line of duty during the past 8 years of the Syrian conflict. SARC's facilities, clinics and hospitals were destroyed, ambulances hijacked and rendered useless and volunteers and staff were detained, kidnapped or disappeared in different parts in Syria.

Our humanitarian response faces many challenges: guaranteeing safe and unhindered access to the affected people, obtaining required approvals from the parties to the conflict, coordinating the efforts between multiple humanitarian agencies to reach the desired efficient response to the needs, reporting on the activities to the partners and the donors, mobilizing resources to fulfil the vast needs all over Syria, and external misconceptions about SARC and politicisation of humanitarian action.

Our response and projects in Syria are driven by humanitarian needs only, based on needs-assessment carried on by SARC volunteers in sub-branches and branches all over Syria involving the communities using the humanitarian needs-assessments agreed upon with our partners, International Red Cross and Red Crescent Movement, UN agencies and INGOs. Based on first hand data and information collected directly from the field. SARC designs the interventions coordinating and in agreement with the funding partners. Mechanisms of implementation are agreed upon; reporting, monitoring and evaluation are set to have a complete project cycle that satisfies the back donors and partners.

SARC staff and volunteers should not have any engagement with any party to the conflict in a way that jeopardizes or breaches our Fundamental Principles - especially neutrality, impartiality and independency, the Code of Conduct which is signed by all volunteers and staff of our organization because that has a direct impact on the safety and security of our volunteers and staff, and it hinders our ability to access and reach the affected people, which is our priority.

Any suspicion of breach of the Fundamental Principles or the Code of Conduct is dealt with very seriously and an internal investigation is launched. Lack of compliance results in an immediate dismissal of the staff/volunteer. During the years of the crisis, SARC has dealt with few cases of breaches, where after undergoing investigations, staff members were fired, and volunteers were dismissed.

When the Fundamental Principles are in danger of being compromised by interference, SARC might suspend the activities until the necessary guarantees are granted, which was applied in the past. Should there be a suspicion of possible intrusion, the case is elevated to SARC headquarters and to the pertinent authorities at central and local levels as required. The possibility of suspending the activities is communicated, depending on the case, until the necessary guarantees are given.

We cannot stress enough that SARC continues to do its utmost to ensure that the services and relief reach only the targeted vulnerable population, and we continue our efforts to ensure strict adherence to the principles that govern our humanitarian aid and action.

With the hostile activities scaling down in some areas, SARC has increased sustained access to these areas, whether it is in government controlled or out of control areas. Through its network of branches and sub-branches, SARC has been conducting detailed needs assessment in cooperation with UN agencies such as WFP, UNHCR and others to retarget beneficiaries and update current projects and activities based on the evolving situation in these areas.

SARC has MOUs with 13 INGOs working from Damascus, and works in partnership with almost all UN agencies and the International Red Cross and Red Crescent Movement partners (ICRC, IFRC and Red Cross National Societies who have delegates working integrated with SARC headquarters such as Canadian, Finish, German, Danish, Norwegian, Swiss and British National Societies. The cooperation modality is different with each partner based on the MOU or project agreement. For example, the MOU with INGOs is only for coordination and cooperation, the agreement with the UN agencies covers implementation, distribution and reporting which leaves the monitoring to be done by the partners or by third party monitors contracted by the partners and facilitated by SARC.

SARC enjoys direct access to beneficiaries, our volunteers are the last mile for service provisioning. SARC does not contract any third party for service delivery nor delivers aid through a third party, ensuring as such that the intended aid or service does in fact reach the people in need directly guaranteeing to the degree possible no aid diversion occurs and no party to the conflict has influence or gain from SARC humanitarian action in line with the Fundamental Principles. The beneficiary selection is conducted by SARC staff and volunteers based on agreed upon vulnerability criteria between SARC and the partners then beneficiaries are registered to receive relief items.

We look forward to seeing a balanced and just coverage of SARC humanitarian activities during this crisis in your report to help shed more light on the suffering of the people in need all around Syria so more support can be mobilized and provided.

Regards

Eng. Khaled Hboubati
President, Syrian Arab Red Crescent

HUMAN RIGHTS WATCH

350 Fifth Avenue, 34th Floor

New York, NY 10118-3299

Tel: 212-290-4700

MIDDLE EAST AND NORTH AFRICA
DIVISION

Sarah Leah Whitson, *Executive Director*

Lama Fakih, *Deputy Director*

Eric Goldstein, *Deputy Director*

Ahmed Benchemsi, *Advocacy and Communications
Director*

الملحق 7: رسالة إلى برنامج الموئل التابع للأمم
المتحدة من هيومن رايتس ووتش

May 21, 2019

Chamith Fernando
Syria Country Director
United Nations Habitat (UN-HABITAT)

ADVISORY COMMITTEE

Asli Bali, *Co-Chair*

Kathleen Peratis, *Co-Chair*

Bruce Rabb, *Vice-Chair*

Gary G. Sick, *Vice-Chair*

Fouad Abdelmoumni

Gamal M. Abouali

Yasser Akkaoui

Hala Al-Dossari

Salah Al Hejailan

Ghanim Al-Najjar

Lisa Anderson

David Bernstein

Robert L. Bernstein

Hanaa Edwar

Bahey El Din Hassan

Hassan Elmasry

Mansour Farhang

Loubna Freih Georges

Amr Hamzawy

Asos Hardi

Shawan Jabarin

Marina Pinto Kaufman

Youssef Khat

Marc Lynch

Ahmed Mansoor

Abdelaziz Nouaydi

Nabeel Rajab

Vicki Riskin

Charles Shamas

Dear Mr. Fernando,

We write to request information in connection with research that Human Rights Watch has carried out with regards to the United Nations Habitat (UN-HABITAT) engagement in humanitarian and development activities in areas under the control of the government in the Syrian Arab Republic. This research is part of a broader report on the human rights implications of policies governing humanitarian aid, early recovery, and reconstruction in government-held Syria, which we plan to publish in June 2019.

In the interests of thorough and objective reporting, we would appreciate it if you could provide us with a reply by June 5, 2019 so that we can reflect your views and comments in our forthcoming report.

Human Rights Watch is an independent nongovernmental organization that monitors and reports on human rights in ninety countries around the world.



www.hrw.org

Our research also indicates that UN-HABITAT has issued tenders for the development of a cadastral building in al-Qussayr through the UN Development Programme (UNDP). Al-Qussayr was home to around 30,000 people before the conflict, and was retaken by the Syrian government in 2013. Since then, reportedly hundreds of displaced persons from al-Qussayr have attempted to return, but the government has blocked them from returning, effectively stripping them of their property rights. Residents whom Human Rights Watch spoke to said the government did not provide a clear reason why the area was off-limits.

In October 2017, in recognition of the difficult operating environment that Syria poses, the UN Department of Political Affairs and UNDP led in the development of parameters and principles that should apply for all UN actors operating in Syria. Among the principles, UN actors operating in Syria are required to work directly with communities and households regardless of zones of influence; carefully consider the human rights and protection implications, especially as to where and how assistance is provided; and must not assist parties who have allegedly committed war crimes or crimes against humanity. The principles state that UN assistance shall be determined consciously and explicitly without prejudice to the goals of accountability for serious human rights violations.

Based on those considerations, we would appreciate receiving your responses to the following questions:

1. Can you kindly confirm whether UN-HABITAT is issuing tenders for the cadastral building in al-Qussayr?
2. Did UN-HABITAT do any due diligence to ascertain whether human rights violations were committed with regards to the areas where it intends to implement projects? If so, can you please provide that assessment or provide details about it?
3. Does UN-HABITAT conduct due diligence to determine the legal status of land it develops projects on? If so, what steps are undertaken?
4. Does UN-HABITAT undertake due diligence to ascertain whether property it might use has been expropriated? If so, can you provide details of that analysis?
5. In the case of expropriations, does UN-HABITAT establish contact with affected communities and dispossessed residents to ascertain whether they have been adequately compensated and provided with alternative housing?
6. What criteria does UN-HABITAT use to determine which projects to undertake in government-held Syria and where?

7. Does UN-HABITAT conduct in-person field assessments before implementing projects? Please provide relevant details.
8. Does UN-HABITAT have full and regular access to areas where it is or intends to implement projects? To the extent that access is restricted, how does UN-HABITAT assess local needs and monitor whether intended beneficiaries are benefitting from the project?
9. Does UN-HABITAT conduct a conflict-sensitivity assessment before implementing projects? Please provide us with relevant details.
10. What are the challenges that UN-HABITAT faces in implementing projects in government-held Syria? Specifically, what does UN-HABITAT see as the main obstacles to implementing projects in government-held Syria in a manner that respects the rights of the beneficiary population?
11. Who are UN-HABITAT's main local partners in Syria? How does UN-HABITAT ensure that it does not partner with local actors or entities that are known to be or have been sanctioned for human rights violations and repression of civilian populations?

In addition to responses to the above, we would welcome receiving any additional information you are able to provide regarding ensuring compliance with humanitarian and human rights principles in your operations in Syria. We would also welcome an opportunity to discuss these issues with you or other UN-HABITAT representatives. If you would like to arrange such a discussion, please contact my colleague Sara Kayyali at [REDACTED].

Thank you for your kind assistance in this matter.

Sincerely,

Lama Fakih

Acting Director
Middle East and North Africa
Human Rights Watch



نظام مغشوش

سياسات الحكومة السورية لاستغلال المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار

خلال السنوات الثماني منذ بدء النزاع السوري، قُتل مئات الآلاف، وهُجّر الملايين، ودمرت البنية التحتية تماما بشكل شلّ معظم أنحاء البلاد، فنشأت احتياجات إنسانية هائلة. إعادة بناء البنية التحتية في سوريا أمر حاسم لمنح السوريين حقوقهم الأساسية، بما فيها الصحة والتعليم والمأوى. لكن أجهزة الدولة المنتهكة، إلى جانب عدم إمكانية الوصول أو الشفافية، تؤدي إلى مخاطر كبيرة من أن تستخدم الحكومة السورية المساعدات لزيادة انتهاكات حقوق الإنسان ومنعها من الوصول إلى الأفراد الذين يحتاجون إليها. يبحث هذا التقرير في السياسات المتعلقة بتقديم المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار إلى سوريا خلال النزاع، ويخلص إلى أن الحكومة السورية غالبا ما تلاعبت بنظام تقديم المساعدات الإنسانية وتمويل إعادة الإعمار. يفيد التقرير بأنه يجب تنفيذ إصلاحات عاجلة، وإلا فالجهات المانحة والمستثمرة، والمؤسسات قد تجد نفسها فعليا تمول آلة القمع. يقدم التقرير توصيات حول كيفية جعل تقديم المعونة وتمويل إعادة الإعمار أكثر توافقا مع الحقوق.

قافلة مساعدات تشق طريقها في مدينة دوما، الغوطة الشرقية، سوريا، في مارس/آذار 2018، عندما كانت ما تزال بيد المجموعات المسلحة المعارضة للحكومة.
© 2018 سامر بويداني/بكتشر الأينس/دي بي إيه/أسوشيتد برس

سكان يمشون بين الركام وخطوط الكهرباء المتضررة في بلدة الربداني، وهي منتجع جبلي، في ريف دمشق، سوريا، 18 مايو/أيار 2017.
© 2017 أسوشيتد برس/حسن عما