بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك
مركز دراسات اللاجئين والنازحين
والهجرة القسرية

أوراق ندوة :

" اللجوء والنزوح الى أين ؟
في ظل نظام عالمي جديد "

التي عقدها مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية
جامعة اليرموك - اربد بتاريخ ١٩٩٧/٧/١٤

تقديم مدير المركز:

الدكتور أنور القرعان

آذار ١٩٩٨

المحتويات

رقم الصفحة

- تقديم ٢
- برنامج الندوة ٣
- زيادة الانتاجية الاجتماعية خيار تنموي نحو حياة فضلى : حالة اللاجئين

عبدالباسط عبدالله عثامنه ٤

- مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول الممكنه لهم

د. رغدة شكـــــري ١٩

- اسباب اللجوء والنزوح وتبعاتهما المختلفة .

هدى موسى عمرو ٣٦

- مستقبل اللاجئين والنازحين الفلسطينيين والحلول الممكنة لهـــــم.

دائرة الشؤون الفلسطينية ٤٦

Refugees and Internally Displaced Persons : International Humanitarian law and the Role of the ICRC

Jean - Philipe lavoyer ٦٥

تقديـــــم

بقلم : د . انور القرعان

مدير مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية

باتت مسألة اللجوء والنزوح من أعقد القضايا التي تواجه العالم هذه الايام، بعد أن ازدادت حدتها وتبعاتها المتعددة خلال وبعد الحربين العالميتين الأولى والثانية، وخلال ما كان يسمى "بالحرب الباردة"، فقد أدت الخلافات السياسية والايديولوجية الى صراعات كثيرة وموجات مستمرة من الهجرات القسرية.

وفي منطقة الشرق الاوسط فما زالت قضية اللاجئين والنازحين الفلسطينيين الابرز بين قضايا اللجوء الأخرى ، فقد أمتد امدها لحوالي نصف قرن دون تبلور حلول معقولة ونهائية لها ، وأنشئت لهم وكالة متخصصة دون غيرهم ، كما أن اللاجئين الفلسطينيين انتشروا بشكل رئيس في مناطق خمس هي: الاردن ، وقطاع غزة ، وسوريا، والضفه الغربية ، ولبنان وفي بقاع كثيره أخرى من العالم . ولا يزال الفلسطينيون يرقبون نهاية عادلة لمشكلتهم ، تكفل كامل حقوقهم ، بما فيها الحق السياسي.

وتواصلا لنشاطاته السابقة ، فقد أقام مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية في جامعة اليرموك ندوة بعنوان " اللجوء والنزوح الى أين في ظل نظام عالمي جديد " بتاريخ ١٩٩٧/٧/١٤ ، بمبادرة من الباحثين في المركز ، وقد لاح في الأفق آنذاك أن عنوان الندوة سوف يستقطب عددا كبيرا من المساهمات المتميزة ، غير أن خمسة أوراق فقط قدمت فيها ضمن محورين اثنين :

الاول : أسباب اللجوء والنزوح وتبعاتهما المختلفة .

الثاني : مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول المقترحة لهم .

وقد تناولت الأوراق الخمس المقدمة جميعها في البحث والتحليل قضية اللاجئين والنازحين الفلسطينيين لما تشكلة من أهمية متعاظمة في هذه المرحلة ، وخاصة بعد دنو مرحلة المفاوضات النهائية حيث ستكون موضوعة اللاجئين أحد محاورها الرئيسة ، وقد تناول الباحثون مستقبل اللاجئين والنازحين الفلسطينيين والحلول الممكنة لهم ، واللاجئون والنازحون : القانون الدولي ودور اللجنة الدولية للصليب الأحمر الدولي ، وزيادة الإنتاجية الاجتماعيه كخيار تنموي نحو حياة فضلى : حالة اللاجئين ، وقد عقب على الأوراق المقدمة نخبة من الأكاديميين المختصين في الجامعات الأردنية ، ومختصون من بعض المؤسسات الدولية .

و لا يسعنا نحن أسرة المركز إلا أن نتقدم بالشكر الجزيل إلى كل الذين ساهموا بنجاح الندوة ، مشاركين ومعقبين وحضور ، مثلما نتقدم بموفور العرفان الى إدارة الجامعة وكوادرها على مساهمتهم في عقد الندوة ورعايتها .

كما يسعدنا أن نضع بين يدي القارئ الكريم والمهتمين أوراق الندوة الخمس ، آملين أن يفيدوا منها بما تضمنته في البحث والتحليل من قضايا تهم واقع ومستقبل اللاجئين والنازحين .

برنامج ندوة:

"اللجوء والنزوح الى أين؟ في ظل نظام عالمي جديد"

التي عقدها مركز دراسات اللاجئين والنازحين في جامعة اليرموك يوم الاثنين ١٩٩٧/٧/١٤ في مبنى الندوات.

رقم المحاضرة	عنوان المحاضرة	المحاضر/المحاضرة	المعقب	رئيس الجلسة	الوقت
الأولى	"مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول الممكنة لهم"	د . رغدة شكري ق . ا .عميد كلية التمريض/الجامعة الاردنية	د . عدنان المشرقي البنك العقاري العربي/ اربد	د . احمد الرموني ر . ق . قسم الاقتصاد جامعة اليرموك	١٠:٠٠-١١:٠٠
الثانية	"اللاجئون والنازحون : القانون الدولي ودور اللجنة الدولية للصليب الاحمر"	فيليب لافير قدمها بالنيابة عنه: د . نافع الحسن المستشار القانوني الخاص للصليب الاحمر/ عمان.	السيدة زبيدة اهاسيم اشاقري ممثل المفوضية السامية لشؤون اللاجئين UNHCR في عمان	د . وليد عبد الحي ر . ق العلوم السياسية جامعة اليرموك	١١:١٥-١٢:١٥
الثالثة	"زيادة الانتاجية الاجتماعية خيار تنموي نحو حياة فضلى: حالة اللاجئين	السيد: عبدالباسط عتامنة باحث /مدرس مركز دراسات اللاجئين والنازحين جامعة اليرموك	أ . د منذر الشرع نائب الرئيس وعميد كلية الاقتصاد والعلوم الادارية في الجامعة الهاشمية	د. أنور القرعان مدير مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية جامعة اليرموك	١٢:٣٠ -١:٣٠
الرابعة	"أسباب اللجوء والنزوح"	السيدة : هدى موسى عمرو كلية التمريض الجامعة الاردنية	د. أنور القرعان مدير مركز دراسات اللاجئين والنازحين والهجرة القسرية جامعة اليرموك	أ. د زهير الصباغ عميد كلية الاقتصادوالعلوم الادارية جامعة اليرموك	٢ر٣٠ - ٣:٣٠
الخامسة	"مستقبل اللاجئين والنازحين الفلسطينيين والحلول الممكنة لهم"	السيد: ابراهيم الترشيحي مدير عام دائرة الشؤون الفلسطينية القاها نيابة عنه : المهندس تيسير الغول دائرة الشئون الفلسطينية	الاستاذ: فالح الطويل السفير الاردني الاسبق	أ. د زهير الصباغ عميد كلية الاقتصادوالعلوم الادارية جامعة اليرموك	٣ر٤٥ - ٤ر٤٥

بسم الله الرحمن الرحيم

جامعة اليرموك

مركز دراسات اللاجئين والنازحين

والهجرة القسرية

زيادة الانتاجية الاجتماعية خيار تنموي نحو حياة فضلى: حالة اللاجئين

ورقة من إعداد:

عبدالباسط عبدالله عثامنة

١٩٩٧

زيادة الانتاجية الاجتماعية خيار تنموي نحو حيـاة فضـلى:حالة اللاجئين

اعداد:عبدالباسط عثامنة

مقدمة:

يعرف الإنتاج بأنه مجموعة من العمليات والفعاليات التي بواسطتها تخلق السلع والخدمات[1] ، أما الإنتاج المتوسط فهو حجم الإنتاج مقسوماً على عدد مدخلات الإنتاج في العملية الإنتاجية.

وتعرّف الإنتاجية بشكل عام بأنها العلاقة بين مدخلات الإنتاج (Inputs) ومخرجاته (Outputs)، وهي من المفاهيم الشائعة في حقل الإقتصاد والإدارة، ويرتبط مفهوم الإنتاجية بالكفاءة الإنتاجية (Productive effeciency) .

وكلمة الإنتاجية تحتمل معانٍ كثيرة، فقد تكون مقياساً لكفاءة عنصر العمل، أو أنها مقياس لما حققته مجموعة من الموارد، وقد يتسع مفهومها ليشمل مصطلح الرفاهية (Wellfare). [2]

والكفاءة الإنتاجية هي النسبة بين كمية الإنتاج (المخرجات) من جهة وبين كمية عناصر الإنتاج(المدخلات) المستخدمة في العملية الإنتاجية، وهذا التعريف أصبح مفهوماً عاماً للإنتاجية التي تتضمن الإستخدام الكفؤ للموارد الإقتصادية من أجل انتاج السلع والخدمات، والموارد الإقتصادية تشمل عناصر العمل، ورأس المال، والتكنولوجيا، والطاقة، والزمن... الخ. وبهذا فإن مفهوم الإنتاجية لا بد أن تتوافر فيه أبعاد الإنتاج الثلاثة، وهي: الكمية والقيمة والجودة. [3]

والإنتاجية تتطلب الإستخدام الكفؤ للموارد الإقتصادية وليس زيادة كمية الموارد المستخدمة، وكفاءة الإستخدام تتضمن إنتفاء الإستغلال (Exploitation) والقضاء على البطالة المقنعة (Under employment). والإستغلال يتضمن حصول كل عنصر من عناصر الإنتاج على عائد يقل عن القيمة النقدية لإنتاجه الحدي.

وهناك من يرى بأن الإنتاجية يعبّر عنها بعدد وحدات العمل التي يتم إنجازها خلال وقت معين، ويتجاوز مفهوم الإنتاجية- كونها تعبير عن نسبة المخرجات إلى المدخلات- إلى النظر إليها من خلال الإعتماد على مؤشرات محددة، فإنتاجية العامل في الساعة أو تكلفة الوحدة المنتجة،

وبذلك لا بد أن تعرف الإنتاجية على مستويين ،هما: كفاءة الأداء (Effecieny) وفاعلية الأداء (Effectiveness) ، أي مدى تحقيق المهمة الأساسية للمنظمة(المؤسسة) .[٤]

كما تتضمن الإنتاجية تحقيق الأهداف، وزيادة مهارة العامل وقدراته، واستخدامه النموذجي للآلات وصيانتها، وتحسين الإنتاج، والتوسع في الإنتاج وجودته وتخفيض أسعاره. [٥]

و تصنف الإنتاجية في الفكر الإقتصادي المعاصر إلى ثلاث مجموعات هي:[٦]

١. **المجموعة الأولى:** وتعتبر أن الإنتاجية هي إنتاجية عنصر العمل فقط، أي أنها نسبة الإنتاج المتحقق إلى عنصر العمل.

٢. **المجموعة الثانية:** وتعتبر الإنتاجية هي إنتاجية كافة عناصر الإنتاج، أي أنها نسبة الإنتاج المتحقق إلى جميع عناصر الإنتاج المستخدمة.

٣. **المجموعة الثالثة:** وتعتبر الإنتاجية هي إنتاجية كل عنصر من عناصر الإنتاج ما عدا عنصر العمل، أي أنها نسبة الإنتاج المتحقق إلى الكمية المستخدمة من كل عنصر إنتاجي.

والمجموعة الثانية يطلق عليها الإنتاجية الكلية (Total Factor productivity) وتقاس بنسبة الإنتاج الكلي إلى جميع عناصر الإنتاج المستخدمة(رأس المال والعمل والمواد الخام والطاقة... إلخ)، وعادةً ما تقاس بقسمة القيمة المضافة على عناصر الإنتاج الرئيسة (العمل ورأس المال) وذلك بعد تحويل كمية المدخلات والمخرجات إلى ما يقابلها من وحدات نقدية تجنبا لإختلاف المنتجات.

أما المجموعتان الأولى والثالثة، فيطلق على كل منهما بالإنتاجية الجزئية (Partial Productivity)، وتقاس بقسمة الناتج الإجمالي أو القيمة المضافة على أحد عوامل الإنتاج، فمثلاً إنتاجية عنصر العمل هي حاصل قسمة قيمة المخرجات (الإنتاج) على كمية عنصر العمل. ومثل ذلك إنتاجية رأس المال، وإنتاجية الموارد الأولية.

وإنتاجية عنصر العمل هي الإنتاجية الجزئية الأشهر، حيث سهولة الحصول على الأرقام الخاصة بعنصر العمل وبالتالي سهولة القياس، يضاف إلى ذلك أن العنصر البشري هو محور عملية التنمية ضمن مفهومها الشمولي التي تساهم بالضرورة في رفع مستويات الحياة للأفراد والمجتمع جراء زيادة الإنتاج الكلي في الإقتصاد الوطني.

أما فيما يخص المرتكزات الأساسية للعملية الإنتاجية والتنموية على مستوى الفرد أو المجتمع، فتصنف كما يلي:[٧]

١. عناصر تتعلق بالموارد الطبيعية(رأس المال الطبيعي)،كالمناجم والمعادن ومصادر المياه والسواحل والأرض.

٢. عناصر تتعلق برأس المال المادي الناجمة عن زيادة القدرة التصديرية للدولة وبالتالي تعديل وضع ميزان المدفوعات وزيادة المدخرات وتوجيهها نحو الإستثمار.

٣. عناصر تتعلق برأس المال الإجتماعي، وهي الخدمات المساندة لنمو المشروعات واستمرار عطائها الإقتصادي والإجتماعي.

٤. عناصر تتعلق برأس المال البشري التي تتطلب الإعداد والتدريب والتأهيل وربط مخرجات التعليم بفرص العمل المتوافرة في السوق.

ومشاكل قياس الإنتاجية عادة ما ترتبط بأبعاد الإنتاج التي أشرنا إليها مسبقاً، ففي حالة تعدد السلع المنتجة تنشأ مشكلة تعريف السلعة أو الصناعة، وكذلك الوقت الذي تستغرقه العملية الإنتاجية، إضافة إلى مسألة جودة المنتجات والمعايير المتبعة في تحديد المواصفات الدقيقة في إنتاج السلعة، وبالتالي تحديد قيمتها.

العوامل المؤثرة في الإنتاجية:

إن العوامل التي تؤثر في زيادة الإنتاجية هي متعددة، منها ما يرتبط بآلية الإنتاج وتقنياته، وهي عوامل فنية تتعلق بالمدخلات المادية وأساليب الإنتاج المختلفة، ومنها عوامل متعلقة بالإنسان وقدراته، إضافة إلى دوافع العمل (Motives) وبيئته.

أولاً: العوامل الفنية Technical Factors:

وتتمثل بالتطور التكنولوجي وبمستوى التكنولوجيا المستخدمة في عمليات الإنتاج، وتصميم العمليات الإنتاجية، وجودة المواد الأولية، وطرق وأساليب العمل، وفي الدول المتقدمة تكون إنتاجية عناصر الإنتاج المختلفة مرتفعة قياساً بالدول النامية التي تعاني من سوء إستخدام الموارد الإقتصادية، أي أن كماً معيناً من مدخلات الإنتاج يعطي مقدارين متباينين في القيمة والجودة بين دولتين، إحداهما متقدمة(صناعية) والأخرى نامية، والمهم هنا تقنيات وأساليب الإنتاج المستخدمة وليس كمية تلك المدخلات، يضاف إلى ذلك فروقات الأسعار بين نفس الدول. وتحتاج الدول النامية التي

تعاني من تخلف أساليب الإنتاج إلى نقل التكنولوجيا الملائمة لواقعها التي قد تُدخلها أجواء المنافسة عالمياً.

يضاف إلى ذلك الخدمات الموازية والمساندة في عمليات الإنتاج، كتوافر وحدات الإدامة والصيانة الدورية، ومجموعة العوامل التنظيمية المادية كطول أو قصر ساعات العمل، والإضاءة والتهوية وفترات الراحة والأمن والنظافة وغيرها.

هذا بالإضافة إلى العوامل الجوية، التي تتضمن درجات الحرارة والرطوبة والتلوث، وهذا قد يؤدي إلى انخفاض كمية ونوعية العمل والإنتاج وإنتاجية العمل كذلك.(٨)

ثانياً: العوامل الإنسانية Humaniterian Factors

وهي العوامل التي ترتبط بالسلوك البشري (Human Behavior) وتتعلق بقدرة الفرد على العمل (Ability) والدوافع لأداء العمل (Motivation) .(٩)

١ . القدرة على أداء العمل:

وتتوقف القدرة على أداء العمل على التعليم (Education)، والذي يفضل أن يكون له صلة وثيقة مع طبيعة العمل الذي يمارسه الفرد، وكذلك على التدريب (Training) الذي يؤهل العامل على التعرف على مزيد من تقنيات الإنتاج، وكذلك الإستعداد الشخصي (Aptitude) الذي يعتبر عاملاً مهماً ومقياساً دقيقاً لقدرات العامل.

٢ . الرغبة في العمل:

وتتمثل في العديد من العوامل والمتغيرات التي تحدد ميول العمال تجاه العمل لأمر بعيد عنه، كالأحوال الإجتماعية والنفسية للعمال، والحوافز الأجرية المدفوعة لهم، والتركيب العمري والنوعي للقوة العاملة، والممارسات النقابية الصحيحة (١٠) ، يضاف إلى ذلك التنظيم الرسمي للعمل، ونوع القيادة في المؤسسات الإنتاجية وأساليب الإتصال فيما بينها.

وهناك من يرون بأن العوامل المحددة للإنتاجية تنقسم إلى مجموعتين:(١١)

١. العوامل الداخلية: وتنقسم إلى عوامل مادية وعوامل إنسانية.

- العوامل المادية: مثل نوعية المنتجات والمعدات والتجهيزات والتكنولوجيا المستخدمة والطاقة والمواد الأولية الداخلة في الإنتاج.
- العوامل الإنسانية: وتتمثل بالأفراد ونوعيتهم وتركيبتهم وتنظيم العمل، وطرق القيادة، وأشكال الإتصال في المنشأة.

٢. العوامل الخارجية: وهي عوامل تقع خارج سيطرة الإدارة، وتنبع من البيئة المحيطة، وتنقسم إلى:

- العوامل الهيكلية: مثل نوع النظام الإقتصادي، والسكان: عددهم وتركيبتهم وتوزيعهم وتحركاتهم، والنظام الإجتماعي وخصائصه، والبنى التحتية.
- الموارد الطبيعية: كالقوى العاملة، والأرض، والطاقة والمواد الخام.
- اللوائح والقوانين: مثل لوائح العمل، وسياسات الدولة، والعلاقات التنظيمية.

ولزيادة و تحسين الإنتاجية، لا بد من إستغلال المزيد من الموارد الإقتصادية المعطلة (Idle Resources) ، وتوجيهها بشكل سليم نحو أنماط الإنتاج والإستثمار المتعددة، واستخدام تكنولوجيا متطورة، ومحاولة تحسين المناخ التنظيمي للمنشأة، والإهتمام بالعنصر البشري، من خلال التعليم والتأهيل والتدريب.

الإنتاجية الإجتماعية Social Productivity

تعرفنا فيما سبق على مفهوم الإنتاجية والعوامل المؤثرة فيها، وقد جرت العادة بأن يشمل مفهوم الإنتاجية متغيرات إقتصادية وادارية، وعلى الرغم من تعدد الآراء حول ماهية الإنتاجية إلا أن تعريفاً جامعاً مفاده بأن الإنتاجية هي نسبة مخرجات العملية الإنتاجية (أو الخدمية) إلى مدخلاتها. غير أن هنالك عوامل أخرى عديدة تؤثر في كل المدخلات والمخرجات، تحدثنا سابقاً عن العوامل التي تحدد الكفاية في مفهومها الاقتصادي والإداري، وحيث أن العنصر البشري هو محور عملية التنمية الاقتصادية، وكما أن الانتاجية أصبحت تعرف بإنتاجية عنصر العمل، فمن الضروري أيضاً بأن نوجه الاهتمام إلى العوامل غير الاقتصادية التي تؤثر في الانتاجية، وحري بنا قبل ذلك أن نتعرف على مفهوم التنمية الشاملة، وهي "عملية متعددة الأبعاد، تشمل النمو الاقتصادي، إضافة إلى تغييرات ضرورية في البنى الاقتصادية والثقافية والاتجاهات العامة للأفراد والمؤسسات الوطنية ومحاولة القضاء على الفقر والبطالة وإعادة توزيع الدخل بطريقة أكثر عدالة".[١٢]

أي أن زيادة الانتاجية هي شرط أساسي لزيادة النمو الاقتصادي، وفي نفس الوقت حتى نزيد من الانتاجية لا بد من تهيئة الظروف المواتية وذلك عن طريق تحسين نوعية الإنتاج، أو زيادة الموارد الاقتصادية، أو تطوير التكنولوجيا[١٣] ، وهنا لا بد من التأكيد على أهمية العوامل الأخرى المرادفة، والتي تساهم في تحقيق الكفاءة الانتاجية، وتنقسم إلى عوامل مادية وعوامل معنوية:

١. العوامل المادية: وتتمثل بتطوير البنى التحتية، والمرافق العامة، كالجسور والطرق والمطارات ووسائل الاتصالات، والمدارس، والمستشفيات وغير ذلك.

٢ . العوامـل المعنويـة: كالمعنويـــات(Morals)، والاتجاهـــات (Attitudes) ، والعـــادات والتقاليد (Customs)، والقيم (Values)، والمعايير (Norms)، والتعليـم (Education)، إضافة إلى ذلك كله الدوافع والحوافز (Motives and Incentives).

تُعرف المعنويات بأنها مجموع الميراث الذي يحقق الفرد ما يرمي إليه نتيجة لعضويته وارتباطه بمؤسسة معينة، ويُعرف الدافع بأنه أي عامل داخلي في الإنسان يوجهه إلى تصرف معين قد يقصر أو يطول حتى يُشبع هذا الدافع[١٤] ، أما الحافز فهو الدوافع التي تدفع الانسان ليؤدي عملاً ما في وقت محدد، وبكيفية معينة، وهو وسيلة يمكن من خلالها إشباع الحاجات الانسانية للفرد (كالرغبات والأماني والآمال)، وهو أيضاً كل متغير يؤدي إلى تغيير إيجابي في السلوك، وهو يعبر عن نوع القيم والعلاقات السائدة في المجتمع.[١٥]

وبالنسبة للسلوك، فهو رد فعل للأعباء التي تفرضها البيئة على الفرد وطبيعته خلال فترة نموه ضمن محيط بيئته، وهو ناتج عن الدافعية التي تعتبر المحرك الأساسي للأهداف والتي تنجم عن التفاعل بين العناصر الموروثة والمكتسبة، والبيئة والذاتية المكونة لشخصية الإنسان.[١٦]

وتعمل الحوافز الايجابية على تحقيق الظروف الملائمة للعمل، وتضمن سرعة ودقة إنجازه، وقد تكون الحوافز مادية كالعلاوات، وزيادة الأجور والمكافأت وغيرها، وقد تكون معنوية، ككتب الشكر، ورفع المعنويات ولوائح الشرف والأوسمة التي تؤدي إلى رفع القوة الذاتية للعنصر البشري.

علاقة الحافز بالدوافع الإنتاجية:

تشمل محددات الكفاية الانتاجية كلاً من العوامل الانسانية كالتنظيم، وأساليب الإدارة والانتاج، ونقل التكنولوجيا، وكذلك العوامل الانسانية التي تحدد دور الانسان كمنتج ومنظم ومستهلك، وحتى نتحقق من أن نظام التحفيز حقق الكفاية الانتاجية، لا بد من النظر إلى ربحية المؤسسة قبل وبعد تطبيق نظام الحوافز، ولكن الربحية قد لا تكون أمراً مهماً في حالة المشاريع الحكومية التي تنتج السلع العامة (Public Goods) ، كالبنى التحتية مثلاً، يُضاف إلى ذلك أهمية تحقيق وفورات في تكلفة العمليات الانتاجية والتشغيلية، والوصول إلى درجة معقولة من جودة العمل والإلمام به وإضافة ابتكارات وتجديدات لصالح العمل.[١٧]

الربحية الاجتماعية:

يُعرف الربح بشكل عام بأنه الفرق بين مجموع الإيراد المتحقق ومجموع التكاليف المتكبدة خلال فترة زمنية معينة، ويُضاف إلى التكاليف في التحليل الاقتصادي تكلفة الفرصة الضائعة (Opportunity Cost).

ولمعرفة مفهوم الربحية الاجتماعية، لا بد من معرفة الاختلافات بين الربحية الخاصة والربحية الاجتماعية،فبينما نجد أن الربحية في المشروع الخاص هي الفرق بين إيراداته وتكاليفه (صافي الدخل)، نرى أن ربحية المشروع ضمن منظوره الوطني أو الحكومي يتسع ليشمل إلى جانب ما سبق بعض الأهداف والجوانب الاجتماعية، كزيادة قوة العمل، وتخفيف حجم البطالة والفقر، والتوسع في إنشاء البنى الأساسية والمرافق التعليمية والصحية والاجتماعية. وتأخذ بعين الاعتبار الآثار الخارجية (Externalities) وتعتبرها تكلفة يتحملها المجتمع ولا يتحملها المشروع الخاص خاصة في حالة التلوث (Pollution)، الذي تقوم الحكومات في العادة بعبء إزالته. كما يهتم مفهوم الربحية الاجتماعية بتكلفة الفرصة الضائعة، أي المدخلات التي تمّ حجزها عن الاستخدام في أية مشروعات أخرى.

وتبقى المشكلة في تحديد السلع والخدمات التي ستتعرض لإنخفاض في كمياتها المتاحة جراء إقامة المشروع، كقوة العمل التي لا تعمل بكامل طاقتها، أي حالة البطالة المقنعة(Underemployment)، والتي تزيد معها التكاليف التي يتحملها الإقتصاد الوطني، نتيجة عدم الإستخدام الأمثل للموارد الإقتصادية، ولضمان دقة حساب الربحية بما تتضمنه من أبعاد اجتماعية، فاننا نستخدم ما يسمى باسعار الظل (Shadow Prices) التي تختلف في واقع الأمر عن أسعار السوق السائدة وتمثل القيمة الحقيقية التي يتحملها الإقتصاد الوطني في مجمله.(١٨)

وهناك مقياس آخر للربحية الإجتماعية، يتمثل بالمقارنة بين قيمة الموارد المحلية المستخدمة في المشروع وبين قيمة الوفر المتحقق بسبب وجود المشروع، وهذا الوفر يتحقق بسبب إنتاج المشروع أو صادراته أو إحلاله لمستوردات مفترضة (محتملة)، ويطلق عليه مقياس الكفاءة الإقتصادية لتكلفة الموارد المحلية.

وقد يتسع مفهوم ذلك ليشمل المنافع غير المنظورة التي يحققها المشروع، كالطمأنينة بالنسبة للعاملين والسكان، والرضا الوظيفي، والإحساس بالعدالة، والتأثير الإيجابي في سلوك ومعتقدات المجتمع بأسره. ويمكن تحقيق ذلك من ربط الأجر بالإنتاجية، وذلك يعني وجود حد أدنى للأجر الذي

يحصل عليه العامل مقابل مستوى معين من الآداء على أن يزيد دخل العامل بعد ذلك بزيادة الإنتاج، ويسمى هذا النظام في بعض الأحيان " بنظام الأجر التشجيعي ". ولهذا أهمية في تحقيق الإشباع المادي والنفسي والإجتماعي وإحداث نوع من العدالة في توزيع الأجر بين العاملين، إضافة إلى إيجاد توازن بين المصالح المتعارضة للفئات المختلفة في المشروع أو المؤسسة أو حتى المجتمع بأسره، وتؤدي عملية ربط الأجر بالإنتاجية إلى رفع كفاءة الإدارة من خلال إيجاد معدلات أداء نمطية تحقق الإستفادة القصوى من العامل والآلة وتقلل الوقت الضائع خلال العمل أو الإنتاج .[١٩]

ويمكن تفسير ذلك إقتصادياً من خلال ربط قيمة الإنتاج الحدي لعنصر العمل(Value of Marginal Product of Labor) مع الأجر المدفوع له حتى تتحقق الكفاءة الإنتاجية.أما إذا كانت قيمة الإنتاج الحدي للعامل تفوق الأجر المدفوع له، فهذا يعني استغلالاً للعامل (Exploitation)، وأما إذا فاق الأجر المدفوع للعامل قيمة انتاجه الحدي، فهذا سوء استخدام للموارد الإقتصادية وتحديداً عنصر العمل، وهذا يترتب عليه نشوء مشكلة الموارد المعطلة والبطالة المقنعة.

برنامج الأمن الإجتماعي:

بدأ الأردن بتنفيذ استراتيجية وطنية تهدف إلى زيادة الإنتاجية الإجتماعية والإقتصادية، و تحاول الحد من مشاكل الفقر والبطالة، وايجاد فرص عمل في كافة القطاعات الإقتصادية، وتتبنى الإستراتيجية كذلك تمويل المشاريع الإقتصادية الصغيرة، وإقامة البنى التحتية، وتطوير وتحديث ما هو قائم منها، خاصة في المخيمات والمناطق الأقل حظاً.

وتتضمن الإستراتيجية زيادة حجم الإستثمار في (٢٨) موقعاً من مناطق السكن والتنظيم العشوائي و(١٣) مخيماً، وتبلغ قيمة الإستثمارات المخططة للإستراتيجية (٤٣١) مليون دينار، يمول البنك الدولي ما قيمته (٩٢) مليون دينار في مرحلتها الأولى، وتتوزع الإستثمارات الكلية على النحو التالي:

- مناطق السكن العشوائي :٦٤ مليون دينار
- المخيمات : ١٧٣ مليون دينار
- المجالس المحلية: ١٤٥ مليون دينار
- البنى التحتية للمشاريع الإنتاجية الصغيرة : ٣٣ مليون دينار
- الدراسات الريادية والتدريب : ١٦ مليون دينار

وصنفت الإستراتيجية أعمال تطوير البنى التحتية في مجموعتين:

- المجموعة الأولى: وتشمل مناطق السكن العشوائي المقامة على أراضي لا يملكها قاطنوها وكذلك المخيمات.

- المجموعة الثانية: وتشمل مناطق التجمعات السكنية على مستوى المملكة لخدمة شرائح المجتمع الفقيرة والمشاريع الإنتاجية الصغيرة.

مناطق السكن العشوائي:

يقصد بأماكن السكن العشوائي المساكن التي أقيمت على أراضٍ مملوكة للحكومة أو القطاع الخاص أو أن تكون أرضاً "مشاعاً" لم تقم فيها المباني حسب الأنظمة والتعليمات المتبعة في أمانة عمان الكبرى أو البلديات، وقد كانت على النحو التالي:

- **(١٨) موقعاً في مدينة عمان.**
- **(٤) مواقع في مدينة الزرقاء.**
- **(٥) مواقع في مدينة الرصيفة.**
- **موقع واحد في مدينة العقبة.**

ويبلغ عدد السكان في هذه المناطق (١٣٤٠٢٧٠) فرداً، وعدد الأسر (١٩٠٣٣) بعدل حجم أسرة قدره (١ر٧) فرد، بينما يبلغ المعدل على مستوى المملكة(١ر٦) فرد لكل أسرة، كما بلغ عدد المساكن (٢٤٤٥٧) وعدد المباني (١٣٧٧٤).

المخيمات:

يوجد في الأردن (١٣) مخيماً، عشر منها تعترف بها وكالة الغوث الدولية، هي مخيمات: إربد، الوحدات، الزرقاء، جبل الحسين، ماركا(حطين)، سوف، جرش، الشهيد عزمي المفتي، البقعة والطالبية. وثلاثة مخيمات لاتعترف بها الوكالة، هي مخيمات: حي الأمير الحسن(حنيكين)، مادبا والسخنة.

وقد بيّنت الإستراتيجية أن الكثافة السكانية في المخيمات هي مرتفعة كثيراً، حيث بلغت حوالي (٥٠) شخصاً لكل دونم، ومما يزيد الإمر سوءاً وجود عدد كبير من المساكن المؤقتة غير الصالحة للإقامة داخلها، وتدني نوعية البنى التحتية، وعدم كفايتها مقارنة بعدد السكان الكبير،

وتشير النتائج الأولية للتعداد العام للسكان والمساكن في المملكة عام ١٩٩٤ إلى أن عدد سكان المخيمات بلغ (٢٢٨١٦٠) نسمة، وعدد المباني فيها (٣٠٥٦٣) وعدد المساكن (٣٦٦٣٤)، وعدد الأسر (٣٣٤٩٥).

كما بينت الإستراتيجية أن احتياجات المخيمات تصنف ضمن المجموعات الأربع التالية:

١. **مجموعة أعمال البنى التحتية المادية**، وتشمل أعمال السلامة العامة، والمجاري والمياه والطرق، سواءً أكانت داخل المخيمات أو خارجها، لكنها تخدم المخيمات وغيرها من المناطق، كمحطات التنقية وخطوط المجاري الرئيسة، ويقوم بتنفيذ أعمال هذه المجموعة الحكومة الأردنية.

٢. **مجموعة أعمال الخدمات الإجتماعية التي تقع ضمن مسؤولية الحكومة**، وتتضمن هذه المجموعة إقامة مستشفيان يخدمان المخيمات والمناطق المحيطة بها.

٣. **مجموعة أعمال الخدمات الإجتماعية التي تقع ضمن مسؤولية " الأونروا "**، حيث لم تتمكن الوكالة تنفيذها بسبب الضائقة المالية الخانقة التي تمر بها.

٤. **مجموعة الوحدات السكانية غير الصالحة**، وهي وحدات سكنية متواضعة، لا تتوافر فيها متطلبات الصحة والسلامة العامة، ولا يستطيع قاطنوها إصلاحها أو اعادة بنائها بشكل سليم بسبب فقرهم.

وتتوزع الكلفة التقديرية لتحسين المخيمات والبالغة (١٧٣) مليون دينار على النحو التالي :

- **مجموعة أعمال البنية التحتية المادية داخل المخيمات والمناطق المحيطة بها، وخصص لها (٤٦) مليون دينار .**
- **مجموعة أعمال الخدمات الإجتماعية داخل المخيمات والمستشفيات في المناطق القريبة، وخصص لها (٥٨) مليون دينار .**
- **مجموعة أعمال الخدمات الإجتماعية والوحدات السكانية غير الصالحة، وخصص لها (٦٩) مليون دينار .**

وسيتم تنفيذ الإستراتيجية من خلال المؤسسة العامة للإسكان والتطوير الحضري، وبنك تنمية المدن والقرى، ووزارة الأشغال العامة والإسكان، والمجالس المحلية المختصة، بالتعاون والتنسيق مع دائرة الشؤون الفلسطينية من خلال لجان تحسين خدمات المخيمات التي تشكلها الدائرة بالتعاون مع الحكام الإداريين .

الإنتاجية الإجتماعية خيار لتأهيل اللاجئين:

إن المتتبع لإستراتيجية الأمن الإجتماعي يلاحظ تأكيداً أردنياً على مقاومة الفقر والبطالة على أسس لا تميز بين فئات المجتمع المختلفة، بمعنى أن برامج الإستراتيجية هي موجهة لكل الفئات المحتاجة إلى المساعدة بمن فيهم اللاجئون، دون أن يمس ذلك بحقوقهم السياسية التي تتضمن حق العودة أو / والتعويض .

والإستراتيجية بتوفيرها فرص عمل في مختلف القطاعات الإقتصادية هي تؤهل الفئات الأقل حظاً . وينطبق ذلك على برامج التدريب والتعليم المهني ، وعملية التأهيل هي حجر الأساس لأن يعتمد الفرد على ذاته من أجل زيادة المشاركة في العمل، وفي زيادة الإنتاج، وتخفيف أعباء الإعالة والفقر، وبالتالي المساهمة الفعلية في الحد من المشاكل الإقتصادية والإجتماعية دون أن يؤدي ذلك بأي شكل إلى دمج اللاجئين أو إذابتهم، كما أن حزمة الأمن الإجتماعي تهدف إلى تنمية الإنتاجية الإجتماعية، وتخفيف الفقر والبطالة، وتحسين مستوى معيشة الشرائح الأقل حظا. (٢٠)

وإن تحسين أوضاع المخيمات والمناطق الأقل حظاً وحياة من يسكنوها جميعاً سوف ينعكس بالضرورة إيجاباً على المجتمع بأسره نحو فهم متعمق لمعاني العمل المنتج المفيد، وممارسة فعلية لذلك، إضافة إلى التوجه الإيجابي نحو قضايا التنمية وتبعاتها المختلفة، وبذلك تتبلور الأدوار المختلفة لأفراد المجتمع جميعهم، وتحدد في ضوء ذلك حقوق كل منهم وواجباته، هذا بالإضافة إلى تحقيق الأهداف المادية المتمثلة بالكفاية الإنتاجية.

والتصور الأردني لقضية اللاجئين يستند أساساً إلى التركيز على البعد الإنساني بضرورة توفير كافة متطلبات الحياة الكريمة لهم، سواءاً أكانوا يقطنون داخل المخيمات أو خارجها، وإن الخدمات التي يقدمها الأردن للاجئين الفلسطينين ليست بأي حال من الأحوال بديلاً عن خدمات "الأونروا"، ويحرص الأردن على توفير سبل الحياة الكريمة لكل من يقطن الأرض الأردنية، في الوقت الذي ظل فيه يدعو الدول المانحة إلى تحمل مسؤولياتها لدعم الدول المضيفة وخاصة الأردن الذي تحمّل أعباء أكبر من إمكاناته كدولة صغيرة، نتيجة الهجرات القسرية المتتالية إليه، والتي فرضت أعباء إضافية على الخزينة، وضغوط كبيرة على البنى التحتية والمرافق العامة، وإستراتيجية إعادة تأهيل اللاجئين تأخذ بعين الإعتبار أبعاد مهمة هي "البعد المادي، والبعد الإنساني، والبعد الإقتصادي"، دون المساس بحقوقهم السياسية التي ما زالت قيد البحث والتفاوض. كما أن التصور الأردني لمفهوم الأمن الشامل يشمل قضايا اللاجئين والأوضاع الإقتصادية والمياه وحوار الأديان، ولا يمكن توفيره بمعزل عن السلام والتنمية والبعد الإنساني، حيث اكدت معاهدة السلام الأردنية - الاسرائيلية صراحة على ضمان مستقبل اللاجئين في العودة أو/والتعويض.

الهوامش

1. W . Salter, Productivity and Technical Change,Cambridge, 1960, P2.

٢. علي الأعسم ، مفاهيم أساسية عن الإنتاجية ومؤشراتها في المنشآت الصناعية، مجلة التنمية الإدارية، العـدد ١١، ١٩٧٩، ص٧ .

٣. علي السلمي،إدارة الإنتاجية،مكتبة غريب،القاهرة، ١٩٩١، ص ص٢١-٢٤ .

4. Tom Hskinson, Productivity in Public Organizations, Public Productivity Review, P53.

ومحمد بن عبدالله الغيث، الإنتاجية في القطاع الحكومي: المفهوم، المعوقات، وسائل وطـرق تحسين الإنتاجية، مجلة الإداري، معهد الإدارة العامة، عمان، العدد ٤١، ١٩٩٠، ص١١٥ .

٥. محمد نجيب توفيق، الخدمة الإجتماعية العمالية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦، ص١١٧ .

6. Solomon, Fabricant, Basic Facts on Productivity Change, National Bureau of Economic Research, N.Y, 1959, P1

٧. عبدالسلام السيد سليم، التدريب والإنتاجية، مجلة الإداري، العدد٤١، ١٩٩٠، عمان، ص٢١٦-٢١٧.

8. William A. Leffingwell and Edwin M. Robenson, Office Management, NewYork, Mc Graw-Hill Book Company Inc, 1959, P351.

٩. علي السلمي، مصدر سابق، ص ص٣٥-٣٦ .

١٠. عبدالعزيزهيكل، مشاكل قياس إنتاجية العمل، معهد الإنماء العربي- فرع لبنان، الطبعة الأولى، بيروت، ١٩٧٦، ص٢٦ .

١١. علي السلمي، مصدر سابق، ص٣٨ .

12. M. Todoro, Economic Development in the Third World, Fourth Edition (Longman, New York), 1989, P115

13. M. Todoro, op. cit, Third Edition, 1985, PP62-63

١٤. قطب شعيب مدكور، علاقة الإنتاجية بالمعنويات، مجلة الإدارة، المجلد١٧، العدد ٢، ١٩٨٤، ص١٠٩.

١٥. منصور فهمي، إنتاجية العمـل في ضـوء الدوافـع والحوافـز، مجلـة الإدارة، المجلـد ١٧، العـدد ١، ١٩٨٤، ص ص٢٣-٢٧ .

١٦. منصور فهمي، مصدر سابق، ص٢٢ .

١٧. منصور فهمي، مصدر سابق، ص ص٣٠-٣١ .

١٨. وهبي غبريال، قياس الربحية الإجتماعية لمشـروعات الإسـتثمار الأجنبي ، مجلـة الإدارة، المجلـد ١١، العـدد ٢، ١٩٧٨، ص ص٢٦-٢٨ .

١٩. منصور فهمي، مصدر سابق، ص ص٣٣-٣٤ .

٢٠. تصريح سمو الأمير الحسن ولي العهد المعظم لدى إستقباله المونسنيور "روبرت ستيرن" رئيس البعثة

المراجع

المراجع العربية:

١. أبو اسماعيل، فواد، التنظيم الإداري وعلاقته بسرعة إستجابة المشروع للنظم الإدارية المستحدثة، مجلة الإدارة، المجلد١١، العدد١،١٩٧٨، ص١٠٣-١١٠.

٢. الأعسم، علي، مفاهيم أساسية عن الإنتاجية ومؤشراتها في المنشآت الصناعية، مجلة التنمية الإدارية، العدد، ١٩٧٩.

٣. حسن، محمد نجيب، الخدمة الإجتماعية العمالية، مكتبة الأنجلو المصرية، القاهرة، ١٩٨٦.

٤. درة، عبدالباري، العامل البشري والإنتاجية في المؤسسات العامة، الطبعة الأولى، دار الفرقان للنشر والتوزيع، عمان، ١٩٨٢.

٥. رسلان، نبيل اسماعيل، بيئة العمل وإنتاجية العاملين بين الفكر الأداري وواقع الإدارة في مصر، مجلة الإدارة، المجلد١١، العدد٢،١٩٧٨، ص ص ١٠٣ -١١٠.

٦. السلمي، علي، إدارة الإنتاجية، مكتبة غريب، القاهرة، ١٩٩١ .

٧. سليم، عبدالسلام السيد، التدريب والإنتاجية، مجلة الإداري، العدد٤١، ١٩٩٠، عمان، ص ص٢١٥-٢٤٤ .

٨. غبريال، وهبي، قياس الربحية الإجتماعية لمشروعات الإستثمار الأجنبي، مجلة الإدارة، المجلد١١، العدد٢، ١٩٧٨، ص٢٢-٢٨ .

٩. الغيث، محمد بن عبدالله، الإنتاجية في القطاع الحكومي: المفهوم،المعوقات، وسائل وطرق تحسين الإنتاجية، مجلة الإداري، العدد٤١، ١٩٩٠، ص ص١١٢-١٤١.

١٠. فهمي منصور، إنتاجية العمل في ضوء الدوافع والحوافز، مجلة الإدارة، المجلد١٧، العدد١،١٩٨٤،ص ص٢١ -٣٥ .

١١. مدكور، سيد القطب، علاقةالإنتاجية بالمعنويات، مجلةالإدارة، المجلد١٧، العدد٢، ١٩٨٤، ص ص١٠٩-١١٤.

١٢. هيكل، عبدالعزيز، مشاكل قياس إنتاجية العمل، معهد الإنماء العربي- فرع لبنان، الطبعة الأولى، بيروت ١٩٧٦.

المراجع الأجنبية:

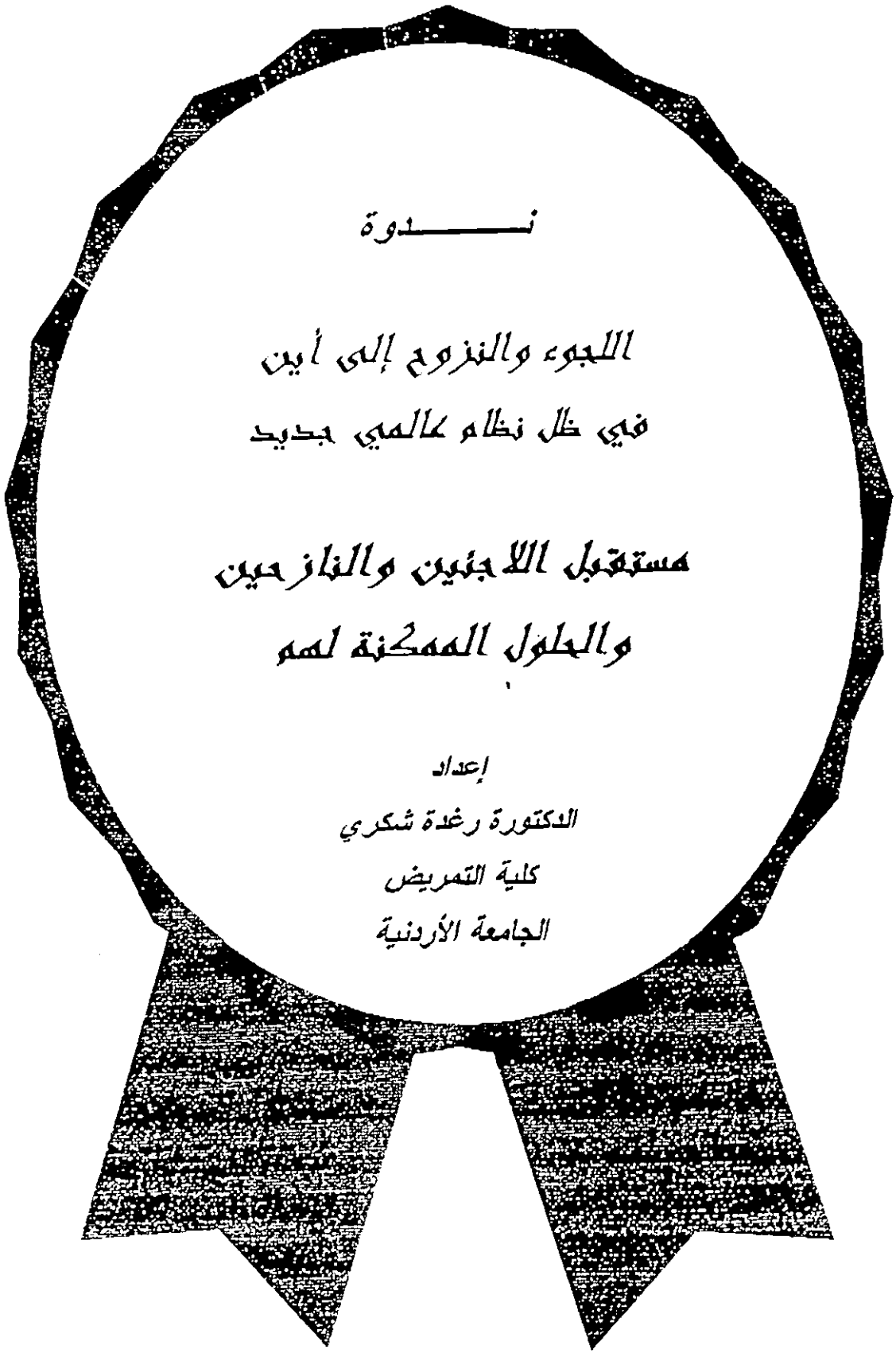
1. Fabricant, Solomon, Basic Facts on Productivity Change, National Bureau of Economic Research, N.Y, 1959.

2. Hskinson, Tom, Productivity in Public Organizations, Public Productivity Review, Vol. 1, No. 5 , 1976

3. Leffingwell and Robenson, Edwin, Office Management, NewYork, Mc Graw-Hill Book Company Inc, 1952.

4. Todoro, M., Economic Development in the Third World, Third Edition, 1985.

5. Todoro, M., Economic Development in the Third World, Fourth Edition, (Longman, New York), 1989.



نـــــــدوة

اللجوء والنزوح إلى أين
في ظل نظام عالمي جديد

مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول الممكنة لهم

إعداد
الدكتورة رغدة شكري
كلية التمريض
الجامعة الأردنية

مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول الممكنة لهم

==========

إن التكهن بالمستقبل أكثر مشقة وغموضاً دائماً من المراجعة التاريخية للماضي فكيف يستطيع المرء أن يحلل ما يمكن حدوثه ويقرر الإحتمالات المرجحه، إستناداً إلى الإتجاهات الراهنة ونجاحه فيما يتصل بموضوع مثل مستقبل اللاجئين والنازحين والحلول الممكنة لهم.

فقد أسفرت الحرب العربية الإسرائيلية عام ١٩٤٨م عن أوسع عملية تهجير قسري شهدتها المنطقة العربية في القرن العشرين ويتبين من إحصائيات وكالة الغوث الدولية أن عدد الفلسطينيين الذين أجلوا عن ديارهم بلغ ٩٦٠ر٢١ لاجئاً وفقاً لأرقام ٣٠ حزيران ١٩٥٠م والديار هنا هي الأرض الفلسطينية التي وقعت في قبضة الإحتلال الصهيوني ابان حرب ١٩٤٨م وتبلغ مساحة الاراضي حوالي ٨٠٠٠ ميل مربع أي ما يعادل ٧٧ر٤٪ من مجموع أراضي فلسطين البالغة ١٠٤٣٥ ميلا مربعا.

وقد توزع اللاجئون ضمن ٥١ مخيم تقع ضمن أراضي أربع دول عربية مضيفة هي الأردن، سوريا، لبنان، مصر (قطاع غزة) ثم جاءت حرب ١٩٦٧م لتضيف أعداد جديدة إلى أرقام اللاجئين الفلسطينيين حيث نجم عنه نزوح أعداد كبيرة من سكان الضفة الغربية وقطاع غزة ومن اللاجئين الذين كانوا يقيمون في مخيماتها وقد بلغ أعداد النازحين وفق إحصاءات ١٩٦٧م حوالي (٢٢٨٦٠٦) نازح توزعوا على ست مخيمات جديدة أنشئت في الضفة الشرقية وهي الطالبية، البقعة، سوف، جرش، الحصن، ماركا، أما باقي النازحين فاتجهوا إلى السكن في المدن الأردنية ودول الخليج والدول العربية أو في دول المهجر.

واستمرت عملية التهجير بفعل الضغوط الإسرائيلية. واتخذت عمليات التهجير القسري أشكالاً ووسائل مختلفة يمكن تناولها من خلال ثلاث مستويات:-

١- التهجر القسري الخارجي حيث يتم نقل المواطنين من الأراضي المحتلة إلى خارجها.

٢- التهجر القسري الداخلي حيث يتم نقل المواطنين من مناطق الضفة الغربية إلى مناطق اخرى داخلها أو من قطاع غزة إلى الضفة الغربية أو من مدينة القدس العربية إلى خارجها داخل الضفة الغربية.

٣- الضغط والممارسات والإجراءات التي تقوم بها سلطات الإحتلال من أجل إحداث عمليات هجرة داخلية أو خارجية تبدو في ظاهرها هجرة طوعية ولكنها في حقيقتها هجرة قسرية.

إن النازحون واللاجئون مشكلة شائعه في دول العالم وتتركز في الدول العربية وخاصة المملكة الأردنية الهاشمية التي تعرضت لعدة هجرات مثل هجرة ١٩٤٨م وهجرة ١٩٦٧م وهجرة حرب الخليج ١٩٩٠، مما أدى لزيادة أعداد السكان وصعوبة المعيشة.

يعتقد الكثيرون ان اللاجىء الفلسطيني هو الشخص الذي يعيش في احد المخيمات وفي الحقيقة أن ثلثي اللاجئين والنازحين الفلسطينيين أي أكثر من مليوني شخص يعيشون فعلياً خارج ٥٩ مخيماً رسمياً توفر لها وكالة الغوث الدولية الخدمات العديدة.

فالأردن هي أكثر المناطق التي يتركز فيها اللاجئون حيث بلغ أعدادهم حوالي ٢ر١ مليون لاجيء فلسطيني يشكلون ٣٣٪ من مجموع سكان هذا البلد و ٤١٪. من مجموع اللاجئين المسجلين لدى الأونروا. أما حرب الخليج فقد إستقبل الأردن أكثر من (٣٠٠ر٠٠٠) فلسطيني توجهوا لطلب المساعدة كاللاجئين. أما في المناطق الاخرى مثل الضفة الغربية منهم حوالي (٤٧٩٠٢٣) وغزة (٧٣٢ر٠٠٠) ولبنان (٣٥٦ر٠٠٠) وسوريا (٣٥٢ر٠٠٠) حسب إحصائية ١٩٩٦م. إذن نلاحظ أعداد اللاجئين المتزايد في الأردن، فاللاجيء كما تعتمده وكالة اللاجئين الفلسطينيين هو الشخص الذي كانت اقامته العادية في فلسطين لمدة سنتين على الأقل قبل الحرب العربية الإسرائيلية عام ١٩٤٨م والذي فقد بيته وسبل معيشته بسبب ذلك الصراع ولجأ إلى احدى المناطق التي تشكل اليوم الأردن، لبنان، سوريا، الضفة الغربية وقطاع غزة.

والنازح أيضاً له نفس التعريف من ناحية فقدان الحق لكن هو الذي ترك أرضه بعد حرب ١٩٦٧م. ويقدم لهم جميع خدمات الأونروا بغض النظر عما إذا كانوا يعيشون داخل المخيمات أو خارجها.

إذن هذه الأعداد والهجرات المتتابعة كان لها اثر كبير في توليد المشاكل الصحية (جسمية، نفسية، فسيولوجية، إجتماعية) اثرت على الصحة بشكل عام وأدت الى ظهور مراكز صحية تعنى بالرعاية الصحية الأولية. ففي عام ١٩٥٠-١٩٥١م كان عدد اللاجئون حوالي (٨٧٥٩٩٨ شخصاً). أما في سنة ١٩٩٥ حوالي (٣١٣٢٢٠١ شخصاً). هذه الزيادة الكبيرة في الأعداد تحتاج إلى تركيز على الرعاية الصحية.

حيث أن الأونروا تقدم الخدمات الأساسية لهؤلاء اللاجئين الفلسطينيين فالتعليم هو أكبر البرامج للوكالة حيث يستهلك من الميزانية حوالي ٤٧٪. أما الصحة التي تليه مباشره فتستهلك حوالي ٢١٪. ويليه الإغاثة والخدمات الإجتماعية التي تبلغ حوالي ١٠٪. لكن النمو السكاني الطبيعي ادى الى إرتفاع أعداد اللاجئين وقلة هذه الخدمات المتوفرة لديهم. لذلك لا بد من وضع استراتيجية أو خطة طويلة الأمد لتحسين

الأردن

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون

في سنة ١٩٥٠ (التعداد يشمل الضفة الغربية أيضا)	٥٠٦,٢٠٠
في سنة ١٩٩٦	١,٣٨٩,٦٠٣
في عشرة مخيمات	٢٦١,٩٧٩
خارج المخيمات	١,١٢٨,٦٢٤
النسبة المئوية من مجموع السكان	٣٣,٠٩٪
معدل الوفيات بين الرضع	٣٠-٤٠ في الألف
نسبة البطالة	١٨,٨٪
نسبة المتعلمين	٩٣٪ ذكور ٨٣٪ إناث

اللاجئون المسجلون في المخيمات

البقعة	٧٢,٢٣٤
مخيم عمان الجديد (الوحدات)	٤٢,١٦١
ماركا (حطين)	٣٥,٤٦٧
جبل الحسين	٢٨,١٧٨
إربد	٢٠,٥٦٤
الحصن	١٧,٠١٣
الزرقاء	١٥,١٥٣
سوف	١٣,١٠٤
جرش	١٢,٦٣٦
الطالبية	٢,٦٨٦

قطاع غزة

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون

في سنة ١٩٥٠	١٩٨,٢٢٧
في سنة ١٩٩٦	٧٣١,٩٤٢
في ثمانية مخيمات	٤٠٣,٨٤٤
خارج المخيمات	٣٢٨,٠٩٨
النسبة المئوية من مجموع السكان	٧٦٪
معدل الوفيات بين الرضع	٤٤ في الألف
نسبة البطالة	٥٠-٦٠٪
نسبة المتعلمين	٨٥٪ ذكور ٧١٪ إناث

اللاجئون المسجلون في المخيمات

جباليا	٨٣,٦٦٣
رفح	٧٣,٨١٦
الشاطئ	٦٤,٢٣٩
خانيونس	٥٠,٨٣٠
النصيرات	٤٨,٥٧٣
البريج	٢٥,٩٦٧
المغازي	١٨,٤٢٧
دير البلح	١٥,٧٦٠

الجمهورية العربية السورية

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون	
في سنة ١٩٥٠	٨٢,١٩٤
في سنة ١٩٩٦	٣٥٢,١٣٦
في عشرة مخيمات	١٠٢,٥٥٢
خارج المخيمات	٢٤٩,٥٨٤
النسبة المئوية من مجموع السكان	٢,٤٦٪
معدل الوفيات بين الرضع	٣٠-٤٠ في الألف
نسبة البطالة	٨,٤٪
نسبة المتعلمين	٨٤٪إناث ٩٤٪ذكور

اللاجئون المسجلون في المخيمات	
النيرب	١٥,٦٥٠
خان الشيح	١٣,٦٤٣
حمص	١٢,٢٤٣
قبر الست	١٠,٤٩٦
جرمانا	٩,٠١٢
سبينه	١٣,٨١١
خان ذا النون	٧,٣١٨
حماه	٦,٢٦٩
درعا	٥,٠٢٥
الطوارىء (درعا)	٤,٦٥٦

لبنان

اللاجئون الفلسطينيون المسجلون	
في سنة ١٩٥٠	١٢٧,٦٠٠
في سنة ١٩٩٦	٣٥٦,٢٥٨
في ١٢ مخيما	١٩٤,٠٢١
خارج المخيمات	١٦٢,٢٣٧
النسبة المئوية من مجموع السكان	١١,٥٣٪
معدل الوفيات بين الرضع	٣٠-٤٠ في الألف
نسبة البطالة	٤٠٪
نسبة المتعلمين	٨١٪إناث ٩٢٪ذكور

اللاجئون المسجلون في المخيمات	
عين الحلوة	٣٩,١٧٤
نهر البارد	٢٤,٧٨٦
الرشيدية	٢٢,٣٦٢
برج الشمالي	١٦,٤٠٥
برج البراجنة	١٦,٣٨٩
البداوي	١٣,٨٦٧
البص	٨,٣٠٣
شاتيلا	٩,٤٩٩
ويفل	٦,٦٤٦
المية ومية	١١,٢٢٤
صبيه	١٣,٠٧٣
مار الياس	١,٥٣٨

وكذلك الإهتمام بالتثقيف الصحي والإرتقاء بمستوى الصحة عن طريق العيادات الخاصة وعمل لجان صحية لدعم البرامج التثقيفية وعمل الزيارات المنزلية للكشف المبكر عن الأمراض والتحصين له .

ففي المرحلة الإنتقالية قامت وكالة الغوث بعمل عدة خدمات ترقى بالصحة حيث قدمت الخدمات الصحية لنحو ٣ر١ مليون لاجيء في الأردن عبر شبكة تضم ٢٢ مركزاً صحياً توفر فيه الرعاية الصحية وخدمات تنظيم الأسرة ورعاية الأم والطفل، واشتملت على مختبرات كذلك وفرت ٢٠ مركز لرعاية الأسنان و ١٧ مركز قدمت فيه رعاية خاصة لمكافحة أمراض السكري والضغط و ١٤ مركز متخصص في العيون والقبالة والأمراض النسائية وأمراض القلب حسب إحصائية ١٩٩٥م. وهذا رقم يعتبر كبير نسبياً مما يعكس قلة الخدمات الصحية للمواطن .

نستنتج من كل هذا أن هناك مشاكل وإحتياجات ولا بد من وضع خطة لحل هذه المشاكل. لنأخذ مثال مخيم البقعة وهو أكبر المخيمات في المناطق الخمس لعمليات الأونروا، حيث تبلغ مساحته حوالي ١٤٠٠ دونم. والمشاكل التي يعانون منها كالمشاكل الجسمية والتي نستنبطها من زيادة أعداد المراجعين للعيادات وازدياد

مرضى السكري والضغط والعجز الجسمي وضعف النمو الجسمي. أيضا ففي مخيم البقعة يواجهون مشاكل في النمو الحركي واحتمالات تحسنهم ضعيفة نظراً لقلة وجود أماكن للنشاط واللعب وتعلم المهارات. كذلك وجود عائلات كثيرة تعاني من قلة النمو الحسي وهو الإحساس بالجوع والعطش وكذلك الآلام البصر والسمع كما ويوجد مشكلة النمو العقلي وهذه نتيجة وجودهم في بيئة غير صحية مما يؤثر على مستوى الذكاء لدى الأطفال ونموه. كذلك يوجد مشكلة النمو اللغوي حيث يوجد في المخيم مركز لبطيئي التعلم وإلحاقهم بالمدارس العادية بعد تعليمهم. كذلك نجد مشاكل النمو الإجتماعي التي تؤثر فيه عملية التنشئة الإجتماعية ورفاق المدرسة والمجتمع والقيم الأخلاقية والإجتماعية التي لها دور كبير في الحد من هذه المشاكل. أيضاً يوجد هناك مشكلة تعاني منها دول العالم ونخص اللاجئيين في المخيم وهي تنظيم النسل وعمل برامج تخص هذه الظاهرة. إذن هناك مشاكل صحية، مادية، إجتماعية، بيئية. فالمشكلة البيئية مثل تصريف الفضلات وتوفير مياه الشرب العذبة وجمع النفايات ومكافحة الحشرات والقوارض. كل هذه تحتاج لتخطيط للتخفيف من حدة إنتشارها.

فنزوح الفلسطينيين عام ١٩٤٨م-١٩٤٩م ليس حالة محددة فحسب بحيث اعترف بذلك المجتمع الدولي الذي أوجد الأونروا عام ١٩٥٠م لتأكيد هذه الصفة. ولكنه أيضاً بسبب طبيعته الخاصة تحديداً، صار جوهر ما أصبح معروفاً بمشكلة الشرق الأوسط الأكثر من نصف قرن، ويشكل لاجئوا فلسطين حالة فريدة ليس كونهم كبقية اللاجئين في أنحاء العالم. غير قادرين على العودة إلى بيوتهم فحسب وإنما لأن عودتهم النهائية اعتبرت على مر الزمن أكثر استحالة وهكذا أصبح المنفى والعودة للفلسطينيين واليهود حتى الان خطراً متبادلاً.

ولذا فالعنصر الأول في التحليل المستقبلي الذي يمكننا تحديدهُ الان هو الوضع الجديد الذي أوجدته عملية السلام وهو أن هذا الخطر المتبادل لم يعد في نظر الأطراف المعنيين عقبة مطلقة لا يمكن تجاوزها فالإسرائيليون والفلسطينيون أقروا مصالحهم المتبادلة والأساسية في المنطقة في إعلان المبادئ الذي وقعوا عليه في واشنطن في ايلول/١٩٩٣م.

وبفضل الدعم النشط في المجتمع الدولي للمساقات الثنائية والمتعددة في عملية السلام فإن مشكلة اللاجئين والنازحين وجميع أولئك اللذين لا يستطيعون العودة إلى بيوتهم على الرغم من شرعية مطالبهم هي موضع دراسة وينبغي التفاوض حولها في غطاء التراضي والشرعية المتبادلة وهذا تطور حاسم ومستجد كلياً، يفتح الطريق أمام مجموعة كاملة من الحلول الممكنة التي ينبغي للأطراف المعنيين بعملية السلام مناقشتها وتحديدها. وقد دخل هذا العنصر الجديد من الاعتراف والتراضي المتبادلين إلى القانون الدولي عبر مفاوضات مدريد-أوسلو أسوة بالإطار القانوني الذي رسمه المجتمع الدولي للأمم المتحدة منذ عام ١٩٥٠م.

ولذلك سيكون لزاماً على جميع الأطراف المعنيين بمؤتمر مدريد أن يجدوا حلولاً يمكنها أن توفق بين التقدم الذي تحققه الأطراف الإقليمية والإطار القانوني المعتمد لدى الأمم المتحدة منذ عام ١٩٥٠م ولأن كانت قد أزيلت العقبة السابقة المتمثلة في الاعتراف المتبادل بالمصالح فإن كل شيء مازال عملياً بحاجة إلى جهد. فإن عملية السلام الثنائية والمتعددة الأطراف حول مسألة اللاجئين انطلقت من البداية على أساس واقعي جداً وقد يكون البعض قد وجد ذلك مؤسفاً لاعتقادهم أن هذا التطور خلال

السنوات الثلاث الماضية جاء على حساب تجاهل بعض المبادئ السياسية والقانونية الأساسية التي تبناها وأقرها المجتمع الدولي ولكن تجدر الإشارة هنا أن مثل هذا الأسلوب الذي عني بالبداية بالجوانب الإنسانية للمشكلة لأسباب دبلوماسية واضحة لا يسئ بأي شكل إلى الجوانب السياسية والقانونية التي سيصار إلى معالجتها لاحقاً.

كذلك من المهم أن تحتفظ الأونروا إلى حين تصفيتها بقدرتها على العمل الإنساني المتجرد وتنمية الموارد البشرية الفلسطينية التي استطاعت الوكالة أن تحافظ على سلامتها عبر الصراعات العديدة التي عاشها الشرق الأوسط خلال السنوات الخمسين الماضية لذلك فإن أفضل إسهام تستطيع الوكالة تقديمه لعملية السلام هو أن تحافظ على استقرار عملياتها وتهيئ لنقل الإرث المادي والإنساني إلى المجتمع الفلسطيني كله.

إضافة لذلك ستبقى قضية اللاجئين دون حل إلا إذا كان المعروض من التعويضات الفردية والجماعية على اللاجئين والدول المضيفة يعادل قيمة الممتلكات الفعلية التي تركها اللاجئون وراءهم حين مغادرة أرضيهم في سنوات الحرب إبتداء

من سنة ١٩٤٨م وكانت تعويضاً مناسباً أيضاً للدول المضيفة التي تحملت من التكاليف الفعلية الكثير الكثير. مضافاً إلى ذلك ترك الحرية بالعودة إلى مناطق الحكم الذاتي أي التعويض أو العودة والتي بدونها سيبقى أي حل قسرياً مفروضاً خطراً على جميع الأطراف في الشرق الأوسط.

ففي اعتقادي أن برنامج السلام سوف يكون له دور كبير في القطاعات المختلفة من نواحي عديدة وهو بمثابة خطة مستقبلية للاجئين الفلسطينيين في الوطن العربي. والتركيز على البرامج الثلاث الأساسية للاجئ وهي التعليم، الصحة، الإغاثة والخدمات الاجتماعية وكذلك هناك بعض الأدوار مثل:-

١- توفير خدمات صحية أساسية جيدة مع التركيز على رعاية الأم والطفل.

٢- مكافحة الأمراض السارية والمعدية بين اللاجئين وعمل برنامج شامل للمناعة والقضاء عليها.

٣- خفض نسبة الوفيات بين الرضع والأطفال بتقديم خدمات صحية للأم والطفل.

٤- توفير الغذاء والمأوى والرعاية الطبية للاجئين الفلسطينيين.

٥- بناء مستشفيات تهتم بجميع التخصصات الطبية.

٦- التركيز على التعليم التمريضي والطبي.

٧- بناء مشاريع للحد من البطالة.

٨- زيادة أعداد المدارس لتخفيف أعداد الصفوف حيث يبلغ عدد الصف من ٤٨-٥٢ طالب وطالبة مما يؤثر على المشاكل الصحية والتعليمية ويؤدي لزيادتها.

٩- زيادة أعداد الوظائف الصحية وذلك لتخفيف العب على كادر التمريض والطب حيث أن إحصائية عام ١٩٩٥م تدل على أن الطبيب يرى ٩٤-١٠٥ حالة في اليوم من الثامنة ولغاية الثانية.

١٠- الإهتمام بالمشاكل النفسية وعمل عيادات تخص الأمراض النفسية.

١١- الحد من النسل وذلك بالتثقيف الصحي وتوفير وسائل منع الحمل.

١٢- الإهتمام بالتثقيف الصحي بجميع وسائله وأساليبه والإهتمام بصحة المجتمع الذي ينبثق منه التثقيف الصحي.

١٣- عمل دورات وبرامج تثقيفية تخص بعض الأمراض المنتشرة مثل السكري والضغط.

١٤- الإهتمام ببرامج الصحة المدرسية والصحة البيئية .

١٥- الإهتمام بمراقبة الغذاء والتغذية .

إذن برنامج تطبيق السلام بدأت اثاره واعدت الوكالة خطتها من عام ١٩٩٥م-١٩٩٩م وذلك لدعم اللاجئين في مرحلة السلام في كافة المشاريع من الدعم المادي للموازنة .

المراجـــع

==========

١- خليل السواحري، الفلسطينيون التهجر القسري والرعاية الإجتماعية. عمان ١٩٨٦م.

٢- الدكتور غازي ربابعة، إقتصاديات الضفة الغربية. عمان ١٩٨٧.

٣- الدكتور حليم بركات، النازحون إقتلاع ونفي. بيروت ١٩٦٨.

٤- الدكتور أسعد عبد الرحمن، موجات الغزو الصهيوني. عمان ١٩٩٠.

٥- الدكتور عبد القادر يوسف، تعليم الفلسطينيين ماضياً وحاضراً ومستقبلاً. عمان ١٩٨٩.

٦- المقدم لبيب عبد السلام قدسية، موسوعة المخيمات الفلسطينية. عمان ١٩٩٠.

٧- مجموعة نشرات وإحصائيات من وكالة الغوث الدولية، المكتب الدائم بعمان ١٩٩٥.

٨- مجموعة نشرات وإحصائيات من وكالة الغوث الدولية. المكتب الدائم بعمان ١٩٩٦م.

أسباب اللجوء و النزوح و تبعاتهما المختلفة

هدى موسى عمرو

كلية التمريض/الجامعة الأردنية

بدون اللجوء والنزوح الى أين
"في ظل نظام عالمي جديد"

بقلم: هدى موسى عمـــــــرو
عضو هيئة تدريـــــــــس
الجامعة الاردنية/كلية التمريض

أسباب اللجوء النزوح وتبعاتهما المختلفة

قبل البدء في موضوع الاسباب والتبعات للجوء والنزوح فإنني أود أن أعرف من هو اللاجئ أولاً ثم من هو النازح بالرجوع الى نص إعلان أوسلو والمعاهدة الاردنية الإسرائيلية ثم إجتماعات اللجنة المستمرة ولجنة الخبراء المنبثقة عن اعلان أوسلو والخلافات حول عدد النازحين.

اللاجئ هو الشخص الذي كان قد عاش في فلسطين لمدة سنتين على الاقل قبل إندلاع النزاع العربي الاسرائيلي في سنة ١٩٤٨ والذي فقد بسبب ذلك بيئته ووسائل كسب معيشته.

أما النازح فلم يتفق عليه حتى الان أي لغاية شهر شباط ١٩٩٦ وقد وردت في الفقرة الثالثة من الملحق رقم (١) لإعلان أوسلو حملة النازحين الذين سجلوا في ٤/حزيران/١٩٦٧ وثبت فيما بعد بأن اسرائيل لا تعترف الا بأولئك النازحين اللذين كانوا في فلسطين في ٤/٦/١٩٩٧ وخرجوا من ديارهم بسبب الحرب ذلك الشهر ولم تعترف اسرائيل بأفراد عائلاتهم وأقاربهم من اللذين صدف وكانوا خارج فلسطين في ذلك الاسبوع ولم يتمكنوا من الرجوع.

وفـــي إجتماع اللجنة المستمرة الرباعية في عمان في ١٩٩٥/٣/٨ عرفت الوفود العربية النازحين جراء حرب ١٩٦٧ بأنهم :-

١- أولئك الذين هربوا من ديارهم في فلسطين في حرب حزيران ١٩٦٧م.

٢- أنسالهم.

٣- أولئك الذين كانوا خارج الضفة الغربية وقطاع غزة عندما اندلعت الحرب ومنعتهم اسرائيل من العودة الى وطنهم.

٤- الفلسطنيون الذين هجرتهم اسرائيل قسرياً خارج فلسطين ولا زالوا ينتظرون العودة.

٥- اللذين غادروا أرضهم ويحملون تصاريح مغادرة اسرائيلية ولم يتمكنوا من الرجوع لاسباب مختلفة مثل الاقامة وتجاوزها.

نظرة الى الاعداد الخاصة بالاجئون المسجلون طبقاً لاحصائية الانروا في ٣١/كانون الاول/١٩٩٦ وقد تمت طباعتها في آذار/١٩٩٧م.

1950-1951

كان اعداد اللاجئون المسجلون	٩١٤ر٢٢١
أما اللاجئون المسجلون في المخيمات	٢٧٨ر٠٢٦
ونفقات الوكالة العادية لهم	٣٥ر٦ مليون دولار

أما في عام ١٩٩٦

اللاجئون المسجلون	٣ر٣٦٨ر٣٣٠
اللاجئون المسجلون في المخيمات	١ر١٠٤ر١٢٩
اللاجئون خارج المخيمات	٢ر٢٦٤ر٢٠١

أما اللاجئون المسجلون في كل أقليم من منطقة العمليات لعام ١٩٩٦

الاردن	١ر٣٨٩ر٦٠٣
لبنان	٣٥٦ر٢٥٨
الجمهورية العربية السورية	٣٥٢ر١٣٦
الضفة الغربية	٥٣٨ر٣٩١
قطاع غزة	٧٣١ر٩٤٢

أسباب اللجوء والنزوح

إن مشكلة اللاجئين والنازحين يعاني منها مجتمعات عديدة ولكن مشكلة اللاجئين والنازحين الفلسطنين هي المشكلة الكبرى في الشرق الاوسط فقد نشأت هذه المشكلة عند قيام المليشيات والعصابات الصهيونية بإحتلال القرى والمدن الفلسطنية إعتباراً من سنة ١٩٤٧ وبعد قرار بريطانيا في ١٩٤٧/٤/٢ بالجلاء عن فلسطين في ١٥/أيار/١٩٤٨ وهروب الفلسطينين من هذه المدن والقرى طلباً للنجاة بأنفسهم وأهليهم من الارهاب اليهودي.

وهناك عدة أسباب لعبت دوراً هاماً في لجوء الفلسطينين للمواقع الآمنة وإخلاء المدن والقرى الفلسطينية للإسرائيلين منها:-

١- وحشية الاسرائيلين في تعاملهم مع العزل من المواطنين العرب كما حدث في دير ياسين في ٩ نيسان ١٩٤٧ فقد قتل ما يزيد عن ٢٥٨ من النساء والاطفال والشيوخ مما أدى الى ازدياد مخاوف الفلسطينين من تهديد اليهود بتكرار المذبحة عند كل مناسبة.

٢- الاعتقاد السائد لدى اغلب الفلسطينين بأن القضية محددة بالزمن ريثما تحين نجدة أهالي فلسطين وعندها سيعودون الى مناطقهم سالمين لاعتقادهم بإنتصار الجيوش العربية.

٣- الاشاعات التي اطلقها اليهود من أن القادة العرب وجهوا نداءات لابناء فلسطين للحفاظ على أرواحهم ريثما تتمكن الجيوش العربية من اعادة الحق الى نصابه. وردد اليهود في ادبياتهم ان اذاعة دمشق بثت في ١٩٤٨/٤/٢٨ وصفاً للمعارك واهابت بالفلسطينين أن يخلوا الاطفال والنساء.

٤- الاشارة التي كان يبثها القادة اليهود في كل مجالات الاتصال مع الزعماء الفلسطينين والعرب الى أن فلسطين صغيرة ولا تتسع لغير اليهود مما ادى الى التهجير القسري مثل الترحيل الاجباري عن فلسطين والضغط على المواطنين وهدم البيوت وغيرها.

٥- اصدار مجلس الامن الدولي في ٤٧/١١/٢٩ لقرار رقم ١٨١ القاضي بتقسيم فلسطين بين اليهود والعرب وبالتالي تم ايقاع الخوف بين العرب في المناطق التي اعطيت لليهود مثل (حيفا، وعكا وطبريا) مما أدى الى اليأس والخوف.

٦- حدوث حرب حزيران عام ١٩٦٧ حيث احتلت اسرائيل كامل الكراب الفلسطيني وكان من الطبيعي لجوء آخر هرباً من الحرب وبحثاً عن الامان.

التبعات المختلفة للجوء والنزوح والوضع العام لهم

كما لاحظنا من الاعداد فهي في تزايد وعندما خرج الفلسطينيون من ديارهم عند اندلاع النزاع في سنة ١٩٤٧ فإن ذلك كان طلباً للأمان واعتقادهم انهم عائدون بعد إنتهاء المعركة.

لقـــد كانت الدول الكبرى ترى ان اللاجئون هم بؤرة الخطر على السلام في المنطقة ولذلك لا بد من وجود حل للمشكلة وفكروا في حل ينطلق من رؤيتهم لها انها قضية لاجئ وإنسان وذلك بتوطين اللاجئون في بلاد المهجر في سوريا، لبنـان، ليبيا، العراق، إيران، مصر، فنبرص غير أن العرب رأوا انهـا قضيـة سياسية ولها علاقة بجوهر النزاع في الشرق الاوسط واستمرت الجهود وذلك بتسهيل اعادة اللاجئين وتوطينهم واعادة تأهيلهم ودفع التعويضات لهم، وعلى الرغم من ذلك ومنذ سنة (١٩٥٠) استمرت القضية لتكون مسألة خدمات للاجئين واغثة تربوية، صحية، إجتماعية. لذلك هناك تبعات مختلفة لأوضاع اللاجئون والنازحون في كافة التجمعات لانهم لم يكونوا يمثلون عند اللجوء فئة واحدة متجانسة من الناس فهم اقتلعوا اقتلاعاً كاملاً كشعب بكل طبقاتة منهم المزارع وساكن القرية والريف، والتاجر، الصانع، والمهني والغني والفقير والمتعلم والأمي وغيرها.

والمجتمع الفلسطيني كان مجتمع تقليدي من حيث الوحدة الاجتماعية والتكافل وضمان الدم. حيث واجه اللاجئون الفلسطينين الكارثة التي تمثلت في فقدانهم بيوتهم واعمالهم وممتلكاتهم ووسائل كسب عيشهم وعاشوا الرعب والفوضى. وقد تولت ادارة وتنظيم المخيمات وكالة الامم المتحدة لغوث وتشغيل اللاجئين لتقدم لهم الخدمات الاساسية في المخيمات التي طال انتظارهم فيها.

كذلك من التبعات التي واجهت اللاجئ والنازح وتدخلت في حياة اللاجئين في المخيمات وكان عليهم التكيف معها بغية البقاء منها:-

١- بطاقة الاعاشة من وكالة الغوث الدولية وهي كانت أهم الامور في حياتهم وذلك لمواجهة تحديات البقاء.

٢- إختيار العائلة الواحدة أو الحمولة مخيم معين وذلك من اجل التضامن والتكافل. وذلك لان عامل التنظيم هذا بالغ الاهمية في مجتمع مهدد بوجودهُ.

٣- وجود المخيمات التي هي مواقع مميزة جغرافياً يعيش به شعب له مشاكله الخاصة. مما ساعد على حياة فلسطينية معزولة بعض الوقت وقد كانت عرضة للإستغلال السياسي (مثل لبنان والحرب الاهلية ١٩٧٥-١٩٨٩).

٤- خضوع اللاجئون في البلاد العربية لنظم سياسية مختلفة فمثلاً اللاجئون والنازحون في الاردن هم مواطنين اردنين لهم كافة الحقوق والواجبات التي يتمتع بها المواطن الاردني أما في لبنان إعتبروا غرباء يقيمون في لبنان لا يملكون وثائق سفر خاصة بهم صادرة من بلدانهم الاصلية. أما في سوريا فقد سمح لهم بدخول الوظائف الحكومية والاستفادة من التعليم في الجامعات السورية والمعاهد الرسمية حيث يتمتعون بحقوق مدنية واقتصادية أوسع من المتاحة للاجئين في لبنان والحقوق السياسية للاجئين غير موجودة فيما عدا الاردن.

٥- الحرمان من الحصول على الخدمات التي تقدمها الوكالة بسبب عدم تسجيلهم.

٦- الاحداث الكبيرة في بلاد اللجوء أثرت بشكل ما على حياة اللاجئين مثل حرب ١٩٦٧ وظهور مشكلة النازحين واللاجئين للمرة الثانية وتطورت الاحداث في محاولات اسرائيل استيعاب الاقتصاد في الاراضي العربية والعمالة الفلسطينية وتطورات الانتفاضة حتى عملية السلام.

٧- استمرار المعاناة للاجئين من خلال الحروب الاهلية والقرار الاردني وفك الارتباط القانوني والاداري مع الضفة وحرب الخليج وعودة اكثر من ربع مليون فلسطيني الى بلاد الاستضافة الاولى مثل الاردن أو الضفة الغربية أو بلاد اللجوء مثل أوروبا. والعملية السلمية وغيرها.

٨- علاقة اللاجئين بالشعوب العربية في بلاد الاستضافة لم يكن اللاجئون كلهم متجانسين ، فهناك حالات العسر الشديد.

٩- الضغوط التي يواجهها اللاجئين في العمل وتوفرة واغلاق الابواب في وجوه العمالة وانهيار الاقتصاد وعدم الاستقرار في سوق العمل.

١٠- الفقر للاجئين وممارسات الضغوطات في الضعة الغربية وغيرها مثلاً في لبنان لا يزالون اللاجئون يعيشون داخل حدود المخيمات في مجتمعات فلسطنية معزولة تقريباً.

١١- التشرد واللجوء والتدمير مثلما حصل مع اللاجئون في صبرا وشاتيلا.

١٢- الاماكن المكتظة والحياة الصعبة التي يعيشها اللاجئ والبيئة السيئة من عدة نواحي كالتهوية والمياه والصرف الصحي وغيرها.

هذه هي أهم التبعات للجوء والنزوح مع العلم أن في العالم ما يقارب الثلاثة وعشرين مليون من اللاجئين والنازحين تعنى بهم المفوضية السامية للاجئين وهم ينتسبون الى كل دولة من دول العالم الثالث من فيتنام ودول الهند الصينية سابقاً ومن تايوان والصين وكوريا وشبه القارة الهندية وأفغانستان والسودان وأوغندا وروسيا الاتحادية ويوغسلافيا السابقة وعلى الاخص البوسنة والهرسك والاكراد والايزيديين وغيرهم. ولن استطيل في موضوع اللاجئين وحقوق الانسان

حل هو عامل خلل واضطراب في المنطقة . وقد تسارعت التطورات السياسية في العالم العربي لتكون اللاجئون بشكل خاص والفلسطينيون بشكل عام أول من يتلقى نتائجها مهما كانت .

أخيراً بالنسبة للاجئين فإن لديهم قلقاً عميقاً وحيرة كبيرة بشأن مستقبلهم وأن من المهم إنسانياً أن لا نتجاهلهم علماً بأن الاونروا لها دور كبير في توفير الحاجات الاساسية لهم وهي تحاول جهدها أن تؤدي دورها الانساني والانمائي على الوجه الأفضل .

المراجع

- فالح الطويل، اللاجئون الفلسطينيون قضية تنتظر حلاً، الطبعة الأولى ١٩٩٦ الأردن.

٢- اللاجئون الفلسطينيون اليوم العدد ١٣٧ كانون الثاني ١٩٩٥م.

٣- الأونروا حقائق وأرقام، إحصائية كانون الأول ١٩٩٦م.

٤- تقرير المفوض العام لوكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينين في الشرق الأدنى، حزيران ١٩٩٦م.

٥- نشرات من مكتب وكالة الغوث الدولية الرئيسي تتعلق باللاجئين والنازحين ١٩٩٦م.

ملاحظة: هذه النقاط الرئيسية ويوجد جداول للعرض ومعلومات أخرى.

مستقبل اللاجئين و النازحين الفلسطينيين و الحلول الممكنة لهم

دائرة الشؤون الفلسطينية
المملكة الأردنية الهاشمية

المملكة الاردنية الهاشمية
دائرة الشؤون الفلسطينية
مديرية الدراسات والابحاث

مستقبل اللاجئين والنازحين الفلسطينيين والحلول الممكنة لهم

دراسة مقدمة

إلى ندوة بعنوان

اللجوء والنزوح الى اين؟

"في ظل نظام عالمي جديد"

تعقد في جامعة اليرموك

المحتويات

اللاجئون الفلسطينيون

أولا : نبذة تاريخية
تعريف اللاجئ

ثانيا : الموقف القانوني والدولي

ثالثا : الموقف الامريكي

رابعا : الموقف الاسرائيلي

خامسا : الموقف الاردني

سادسا : اقتراحات للحل

* الاقتراح الاسرائيلي

* الاقتراح الامريكي

اللاجئون الفلسطينيون

أولا : نبذة تاريخية

بدأت ظاهرة لجوء الفلسطينيين منذ مطلع عام ١٩٤٧ ، وبدأت تأخذ أبعادا جديدة مع قرب نهاية العام نفسه في أعقاب صدور قرار الامم المتحدة الذي يقضي بتقسيم فلسطين الى دولتين عربية ويهودية، ومع اقتراب موعد انتهاء الانتداب البريطاني والانسحاب البريطاني من فلسطين ازدادت الهجرة الفلسطينية حتى بلغت أوجها مع اعلان قيام دولة اسرائيل ونشوب حرب عام ١٩٤٨ .

بداية كانت هجرة الفلسطينيين داخل حدود فلسطين الجغرافية حيث كان الفلسطينيون الذين يقطنون مناطق تكثر فيها المواجهات والاضطرابات يهاجرون الى مناطق أكثر أمنا وهدوء" داخل فلسطين، الا أن زيادة العمليات الارهابية وتصاعد عمليات القتل التي قامت بها المنظمات العسكرية الصهيونية محاولة منها لفرض قرار التقسيم بقوة السلاح واحتلال القوات الاسرائيلية لمناطق عربية فلسطينية حتى خارج حدود الدولة اليهودية أدى إلى هجرات جماعية شردت معظم ابناء فلسطين عن أرضهم ووطنهم قسريا .

تعريف اللاجئ

اللاجئ كما تعرفه وكالة الغوث الدولية هو : "الشخص الذي كانت فلسطين مقار اقامته العادية لمدة لا تقل عن سنتين قبل نشوب النزاع العربي الاسرائيلي عام ١٩٤٨ ، وفقد من جراء ذلك دياره وموارد رزقه." ويستثنى من هذا التعريف اللاجئون الفلسطينيون الذين فقدوا ديارهم أو موارد رزقهم ولم يفقدوا الاثنين معا كما تستثنى العائلات التي غادرت فلسطين قبل فترة من الحرب أو بعدها واستطاعت تأمين أمور معيشتها دون الحاجة الى مساعدة الوكالة .

ومن الجدير بالذكر أن عدد اللاجئين أكبر من ذلك المسجل في سجلات وكالة الغوث التي تسقط أعدادا كبيرة من الفلسطينيين هجروا عن وطنهم ولم يسكنوا المخيمات أو يسجلوا اسماءهم لدى الوكالة.

ويتوزع اللاجئون الفلسطينيون المسجلون لدى وكالة الغوث الدولية على خمس مناطق حسب الجدول التالي:

أعداد اللاجئين
المسجلين لدى وكالة الغوث الدولية
لغاية تاريخ ١٩٩٦/١٢/٣١

المنطقة	عدد اللاجئين
الاردن	١,٣٨٩,٦٠٣
سوريا	٣٥٢,١٣٦
لبنان	٣٥٦,٢٥٨
الضفة الغربية	٥٣٨,٣٩١
غزة	٧٣١,٩٤٢
المجموع الكلي	٣,٣٦٨,٣٣٠

انيا : الموقف القانوني والدولي :

منذ مطلع ٤٨ وحتى عام ٧٤ عالجت الامم المتحدة قضية الشعب الفلسطيني على انها قضية لاجئين فحسب، حيث كانت المناقشات المتعلقة بقضية فلسطين تدرج في مناقشات اجتماعات الجمعية العمومية تحت بند "التقرير السنوي للمفوض العام لوكالة الامم المتحدة لاغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الادنى" ويشير لها المتحدثون عند مناقشة بند "الوضع في الشرق الادنى" .

هذا وإضافة الى الاعتراف بحقوق اللاجئين الفلسطينيين كشعب يملك كل الخصائص التي تؤهله لحمل هذه الصفة مثله مثل كافة الشعوب الاخرى ووفق جميع الاعتبارات القانونية والتاريخية والحضارية فان للاجئين الفلسطينيين حقوقا اقرتها الامم المتحدة والقانون والعرف الدوليين وتتلخص هذه الحقوق بعبارة "العودة و/او التعويض" .

ومن الجدير بالذكر أن أول إشارة إلى حق اللاجئين في العودة و/او التعويض كانت للكونت "برنادوت" الوسيط الدولي الذي اغتيل في مدينة القدس بتاريخ ١٨/٩/١٩٤٨، حيث جاءت هذه الاشارة في التقرير الذي رفعه برنادوت اثر زيارته الى المنطقة الى الجمعية العامة للامم المتحدة قبل يومين من اغتياله واستبعد فيه امكانية التوصل الى حل النزاع العربي الاسرائيلي دون حل مشكلة اللاجئين، هذا ويقول التقرير :" إن اية تسوية لا يمكن ان تكون عادلة وكاملة ما لم يتم الاعتراف بحق اللاجئ العربي في ان يعود الى المنزل الذي طرد منه .. انه لطرق واضح لابسط مبادئ العداله ان ينكر على هذه الضحايا البريئه حق العودة الى منازلهم في حين يتدفق المهاجرون اليهود الى فلسطين ويشكلون خطر استبدال دائم للاجئين العرب الذين لهم جذور في الارض منذ قرون " .

في ١١ كانون أول عام ١٩٤٨ اصدرت الجمعية العامة للامم المتحدة القرار رقم (١٩٤) الذي اصبح فيما بعد المرجع القانوني والدولي الاساس عند بحث موضوع اللاجئين الفلسطينيين ونصت الفقرة ١١ منه على ما يلي:- "تقرر

الجمعية العامة وجوب السماح بالعودة في أقرب وقت ممكن للاجئين الراغبين في العودة الى ديارهم والعيش بسلام مع جيرانهم ووجوب دفع تعويضات عن ممتلكات الذين يقررون عدم العودة وعن كل ما هو مفقود أو مصاب بضرر، عندما يكون من الواجب وفقا لمبادئ القانون الدولي والانصاف ان يعوض عن ذلك الضرر من قبل الحكومات او السلطات المسؤولة."

وقد أنشأ القرار لجنة توفيق دولية، ما زالت قائمة نظريا حتى اليوم، أوكل اليها المهام التي أنيطت وفق قرار سابق بالوسيط الدولي، وتنفيذ المهام والتوجيهات التي يصدرها اليها القرار او الجمعية العامة أو مجلس الامن، وجعل القرار المقر الرسمي للجنة في مدينة القدس وقد كلفت الفقرة (١١) من القرار اللجنة بمعالجة قضية اللاجئين حسب ما نصت عليه الفقرة نفسها (العودة أو التعويض).

خلال عامي ٤٩-٥٠ وضعت الدائرة القانونية في الامانة العامة للامم المتحدة ست دراسات حول تفسير الفقرة (١١) وتطبيقها والسوابق في القانون والعرف الدوليين لمساعدة لجنة التوفيق في سعيها لتطبيق الفقرة المذكورة. وما زالت الجمعية العامة للامم المتحدة تكرر حقوق اللاجئين الفلسطينيين كما أقرتها في القرار (١٩٤) عند مناقشة بند تقرير "المفوض العام للاونروا" وبند "الوكالة في الشرق الاوسط"، وبند "قضية فلسطين" الذي بدأت بإدراجه كبند مستقل منذ الدورة التاسعة والعشرين في العام ١٩٧٤.

* وأخيرا تجدر الاشارة الى ان الجمعية العامة للامم المتحدة كانت قد أوعزت في قرارها رقم (٣٩٤) الصادر بتاريخ ١٩٥٠/١٢/١٤ الى لجنة التوفيق الدولية بإنشاء مكتب تشرف عليه يقوم بمهمة إتخاذ التدابير اللازمة لتقرير ودفع التعويضات المنصوص عليها في الفقرة (١١) من القرار (١٩٤)، وقد قام المكتب خلال ثلاثة عشر عاما باستكمال احصاء وحصر كافة الممتلكات العربية التي تركها اللاجئون الفلسطينيون في (اسرائيل) وقدم بذلك تقريرا موثقا ضم اسماء المالكين ومواقع الملك في كل منطقة.

ثالثا : الموقف الامريكي

منذ ان وافقت الولايات المتحدة على قرار الجمعية العامة رقم (١٩٤) الذي شرع حق اللاجئين الفلسطينيين في العودة أو التعويض قامت بالتصويت بالموافقة على جميع قرارات الجمعية العامة التي اكدت الفقرة (١١) من القرار السالف الذكر - وان تكن من جهة اخرى- عارضت القرارات الدولية الهادفة إلى إتخاذ إجراءات لضمان حق الملكية العربية في فلسطين.

وفي عام ٤٩ اكدت الولايات المتحدة على اسرائيل ضرورة الالتزام والخضوع للشرعية الدولية وذلك بالسماح بعودة (٢٠٠) ألف لاجئ فلسطيني.

وفي رسالة بعثها ترومان الرئيس الامريكي في ذلك الوقت الى رئيس الوزراء الاسرائيلي بن غوريون، اعتبر فيها الطرف الامريكي أن تقديم تعويضات اقليمية لقاء المناطق التي تم الاستيلاء عليها زيادة على ما نصت عليه خطة التقسيم، مع وجوب تقديم تعويضات ملموسة للاجئين الفلسطينيين في اسرع وقت ممكن أمر في غاية الضرورة، وان ذلك بمثابة خطوة تمهيدية اساسية للوصول الى التسوية الشاملة.

ومنذ ذلك الوقت تراجع موقف الولايات المتحدة تراجعا مطردا بحيث قدمت الادارة الامريكية مشاريع عدة تحتوي على حلول اقتصادية لمشكلة اللاجئين لم تخرج في جوهرها عن محاولة لتوطين اللاجئين في اماكن تشردهم.

وفي الوقت الحالي اصبحت الولايات المتحدة الامريكية تنظر الى مشكلة اللاجئين الفلسطينيين على انها مشكلة انسانية بالدرجة الاولى، اما جوانبها السياسية فلا بد من معالجتها عن طريق التفاوض بين الاطراف المعنية وبحيث تشكل نتيجة التفاوض الحل المقبول بغض النظر عن اية مرجعيات اخرى قانونية او سياسية.

رابعا : الموقف الاسرائيلي

كان لقرار الجمعية العامة للامم المتحدة بقبول اسرائيل كاحد اعضاء المجتمع الدولي شرطا اساسيا وهو وفاء اسرائيل لالتزاماتها حسب ميثاق الامم المتحدة والقراران (١٨١) و (١٩٤) المتعلقان بتقسيم فلسطين وعودة وتعويض اللاجئين الفلسطينيين.

وفي عام ٤٩ اقترح الاسرائيليون لاعادة اللاجئين اقتراحين: الاول وعد باعادة (٢٠٠) الف لاجئ بشرط الاستيلاء على قطاع غزة لاسكان العائدين من اللاجئين فيه، والثاني اعادة (١٠٠) الف لاجئ بشرط توطينهم في مناطق تحددها اسرائيل وفقا لمقتضيات خططها التنموية والاقتصادية والاعتبارات الامنية، وبطبيعة الحال رفض اللاجئون والمجتمع الدولي كلا العرضين.

وقد ادعت الحكومة الاسرائيلية حينما استقبلت الاف اليهود الذين هاجروا الى فلسطين من البلاد العربية مثل اليمن والعراق والمغرب بانها قد اوفت بجميع التزاماتها بخصوص عودة اللاجئين وتعويضهم.

ومنذاك تمثل موقف الحكومات الاسرائيلية المتعاقبة بالرفض المطلق لجميع ما هو مقترح متعلق بحق العودة وحل مشكلة اللاجئين، سواء ما صدر من قرارات عن هيئة الامم المتحدة ومؤسساتها أو من اي طرف آخر عربي كان أو أجنبي، حيث أبدت استعدادا فقط لدفع تعويضات للاجئين يتم توفير هذه الاموال من مصادر امريكية وغربية وعربية ايضا.

ومن وجهة النظر الاسرائيلية فان أسباب هذا الرفض تتمثل فيما يلي:-

١- الخوف من تفاقم الاوضاع الامنية على الصعيد الداخلي.

٢- عدم رغبة اسرائيل في تكوين مجتمع ثنائي القومية والحفاظ على الطابع اليهودي للدولة.

٣- الادعاءات الاسرائيلية بان المستوى الثقافي والاقتصادي للاجئين والنازحين الفلسطينيين دون مستوى المجتمع اليهودي مما يحول دون امكانية التعايش المشترك بينهما.

ونظرة الى موقف الحكومة الاسرائيلية الحالية التي تتشكل من تحالف حزب الليكود اليميني واحزاب دينية ويمينية متطرفة اخرى فالحكومة حسب البرنامج السياسي لحزب الليكود الحاكم تعمل من منطلق القناعة بحق الشعب اليهودي في ارض اسرائيل كحق ابدي غير قابل للاستئناف ومن منطلق الاقرار بأن دولة اسرائيل هي دولة الشعب اليهودي تقيم نظاما ديمقراطيا وتضمن المساواة بين مواطنيها، وهدفها المركزي هو تجميع يهود المهجر ودمجهم .

هذا وقد كان موقف الحكومة الاسرائيلية من مشكلة اللاجئين في برنامجها السياسي نفسه واضحا كل الوضوح لا مجال للنقاش بشأنه، فالحكومة "تعارض اقامة دولة فلسطينية مستقلة او كل سيادة اجنبية غربي نهر الاردن، وتعارض "حق العودة" لسكان عرب الى مناطق ارض اسرائيل غربي نهر الاردن " .

ومن الضروري التأكيد هنا على ان الموقف المذكور لا يقتصر على حزب الليكود او الحكومة الحالية فهو الى حد كبير يعبر عن اجماع الاطياف السياسية والاحزاب الاسرائيلية المختلفة . ولعل اكبر مثال يمكن ان يساق للتدليل على ذلك، ان اكثر الاطراف الاسرائيلية اعتدالا والتي يعبر عنها عضو الكنيست عن حزب العمل [مرشح الرئاسة الحالي للحزب] يوسي بيلين قد رفض رفضا قاطعا مسألة عودة اللاجئين الفلسطينيين الى اراضيهم التي طردوا منها . ففي الوثيقة التي وقعها بيلين مع ابومازن (محمود عباس عضو اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية، كبير المفاوضين الفلسطينيين) اصر بيلين على انه لن يسمح للاجئين بالعودة الى المناطق الخاضعة للسيادة الاسرائيلية وسيكون بإمكانهم العودة الى الدولة الفلسطينية التي ستقام في الضفة الغربية وقطاع غزة على ان تستمر مسيرة جمع شمل العائلات، وتؤكد الوثيقة على ان "الحل يستند الى ادراك الفلسطينيين بأنه لن يكون هناك عودة الى الاراضي الاسرائيلية واستبعاد هذا الخيار نهائيا" .

وتأكيدا لما ورد في الوثيقة وفي وثيقة اخرى اعتبرها المجتمع الاسرائيلي انقلابا في الفكر السياسي الاسرائيلي (!!) وقعت بعد مباحثات استمرت اربعة اشهر بين اعضاء كنيست بارزين من حزبي العمل والليكود، وفيما عرف (بوثيقة بيلين - ايتان) التي تشكل توافق الحد الادنى بين الحزبين تجاه مفاوضات المرحلة النهائية مع الفلسطينيين رفضت الوثيقة فيما يتعلق بقضية اللاجئين وايجاد حل لها منح اللاجئين حق العودة الى داخل اسرائيل وتقيد دخول اللاجئين الى مناطق السلطة بشروط تحدد في التسوية الدائمة .

خامسا: الموقف الاردني

كان الاردن الدولة العربية الوحيدة التي تعاملت مع اللاجئين الفلسطينيين بشكل ايجابي كبير حيث سمحت لهم بالاقامة على اراضيها كمواطنين، ومنحتهم الجنسية الاردنية وسمحت لهم بالتاثر والتاثير اقتصاديا واجتماعيا دون الانتقاص من حقوقهم السياسية والقانونية. ومن الجدير بالذكر ان الاردن يستضيف اكبر نسبة من اعداد اللاجئين المسجلين لدى وكالة الغوث الدولية وتبلغ هذه النسبة حوالي ٤٠٪ وفي حال استبعاد اعداد اللاجئين المقيمين في فلسطين (الضفة وغزة) ترتفع هذه النسبة لتصل الى ٦٠٪.

هذا وبالاستناد الى الالتزام بمبادئ الشرعية الدولية التي اقرتها مواثيق وقرارات الامم المتحدة وهيئاتها المختلفة يطالب الاردن بتطبيق هذه القرارات واعادة او تعويض اللاجئين الفلسطينيين.

واعتمادا على هذه المبادئ ومفاهيم الشرعية الدولية والايمان بحقوق اللاجئين الفلسطينيين شارك الاردن في مؤتمر مدريد للسلام حيث تابع جوانب هذه القضية بشكل فعال كما شارك ويشارك في عضوية مجموعة عمل اللاجئين المنبثقة عن عملية السلام المتعددة الاطراف.

وقد توصل الاردن الى اتفاقية سلام بينه وبين دولة اسرائيل وقعت في وادي عربة في ١٩٩٤/١٠/٢٦ تناولت في احد بنودها قضية اللاجئين وهي المادة (٨) المعنونة (اللاجئون والنازحون) وتنص على ما يلي:-

١- اعترافا بالمشاكل الانسانية الكبيرة التي تسببها النزاع في الشرق الاوسط بالنسبة للطرفين، وبما لهما من اسهام في التخفيف من شدة المعاناة الانسانية فانهما سيسعيان الى تحقيق مزيد من التخفيف من حدة المشاكل الناجمة على صعيد ثنائي.

٢- اعترافا من الطرفين بان المشاكل البشرية المشار اليها اعلاه، التي سببها النزاع في الشرق الاوسط لا يمكن تسويتها بشكل كامل على الصعيد الثنائي، يسعى الطرفان الى تسويتها في المحافل والمنابر المناسبة وبمقتضى احكام القانون الدولي بما في ذلك ما يلي:

أ- فيما يتعلق بالنازحين، ضمن لجنة رباعية بالاشتراك مع مصر والفلسطينيين.

ب - فيما يتعلق باللاجئين:

(١) ضمن اطار المجموعة المتعددة الاطراف حول اللاجئين.

(٢) في مفاوضات تتم في اطار ثنائي او غير ذلك ضمن اطار يتفق عليه وتكون مقترنة ومتزامنة مع المفاوضات الخاصة بالوضع الدائم للمناطق المشار اليها في المادة ٣ من هذه المعاهدة.

ج- من خلال تطبيق برامج الامم المتحدة المتفق عليها وغيرها من البرامج الاقتصادية الدولية المتعلقة باللاجئين والنازحين بما في ذلك المساعدة على توطينهم.

هذا وبانتظار الحل النهائي لمشكلة اللاجئين يرى الاردن انه يجب تركيز الجهود على ثلاثة ابعاد رئيسية هي البعد الانساني، والمادي والاقتصادي دون المساس بالحقوق السياسية للاجئين والتي هي قيد البحث والتفاوض.

ثامنا :- اقتراحات للحل

لم يقتصر تناول قضية اللاجئين الفلسطينيين من حيث المواقف والاقتراحات للحل على الاطراف السياسية، بل تناول العديد من الباحثين والاكاديميين مشكلة اللاجئين واقترحوا بصددها العديد من الحلول التي حاولت أن تجمع بين مواقف الاطراف المتناقضة. وتستعرض الورقة التالية مقترحين للحل: احدهما اسرائيلي وآخر أمريكي.

(أ) الاقتراح الاسرائيلي:

إهتم الباحثون الاسرائيليون باعداد دراسات تعالج قضايا الحل الدائم بين الفلسطينيين واسرائيل، وهذه الدراسات من الاهمية بمكان من حيث أنها تلقي ضوء" كاشفا على المواقف الاسرائيلية حيال القضايا الرئيسية كالمستوطنات مثلا ومشكلة اللاجئين الفلسطينيين. ومن الدراسات التي تحمل نقلا هاما تلك التي قام باعدادها " شلومو غازيت " الباحث في مركز يافي للدراسات الاستراتيجية والذي شغل سابقا منصب منسق الانشطة في الاراضي المحتلة ومنصب رئيس الاستخبارات العسكرية .

ويوضح الباحث ان الخيارات المتاحة للحل عليها ان تعمل على الجمع بين اقصى طرفي نقيض، تتلخص في المواقف التالية :-

أ- من جهة، اعتراف اسرائيل بحق اللاجئين الفلسطينيين في العودة، مع منح جميع اللاجئين خيار ممارسة هذا الحق، اذا رغبوا في ذلك، على امل وافتراض ان الاكثرية العظمى من اللاجئين ستفضل عدم ممارسة هذا الحق، نظريا وعمليا .

ب - ومن جهة اخرى، رفض اسرائيلي مطلق ل "حق العودة" الفلسطيني، مع عدم السماح ولو لاجئ واحد بالعودة الى الاراضي الاسرائيلية، وحصر حق السماح بالعودة لاسباب انسانية، في اطار لم شمل العائلات ،في يد الحكومة الاسرائيلية بصورة مطلقة .

ج- وفي الوسط، اتفاق ثنائي على حصة محدودة، يتم الاتفاق عليها سلفا بين الطرفين، بشأن حجم اللاجئين الذين سيسمح بدخولهم الى اسرائيل .

ويضيف الباحث أنه حين التوصل الى اتفاق بين اسرائيل والفلسطينيين فعلى اسرائيل طرح اشتراطات واضحة بصدد توقعاتها من الفلسطينيين تجاه هذه المسألة وبصدد الالتزامات الفلسطينية نحو الدول العربية في اطار التسويات الدائمه معها، ومن ذلك :

أ- موافقة الكيان الفلسطيني على بُعد تصريحي - إعلامي في ما يتعلق بمسألة اللاجئين . أي أن يتنازل الكيان الفلسطيني عن ممارسة "حق العودة" وأن يلغي مكانة اللاجئ - على الاقل فيما يتعلق باللاجئين الفلسطينيين الذين سيكونون من سكان الكيان الفلسطيني لدى تطبيق الاتفاق (لاجئو القطاع والضفة الغربية) - أن يوافق على إخراج الدونمرا من المنطقة وتسليم جميع وظائفها الى الادارة الفلسطينية .

ب - الشروع فورا في إعادة تأهيل اللاجئين الموجودين في مناطق الكيان الفلسطيني، بصورة كاملة، وإيجاد حل شامل لهم، ونقلهم الى مساكن دائمه عادية خارج اطار المخيمات .

ج- المبادرة من جانب واحد إلى سن "قانون عودة" فلسطيني يمكن كل فلسطيني في الشتات من الحصول على الجنسية الفلسطينية، اذا رغب في الحصول عليها أو اذا احتاج إليها، بما في ذلك الحق في الهجرة الى مناطق الدولة الفلسطينية، من دون قيود، أو بقيود يتم الاتفاق عليها سلفا .

د- الاتفاق مع اسرائيل سلفا على مجالات مسؤولية الدولة الفلسطينية في ما يتعلق بمسألة اللاجئين، وكذلك التوصل الى الاتفاقات الثنائية الاخرى بين اسرائيل وباقي الدول العربية المجاورة .

ويحاول الباحث في أفكاره معالجة البعد النفسي في ترسبات الصراع العربي الاسرائيلي مشيرا إلى أنه بالنسبة للفلسطينيين هناك أهمية بالغة لتلقي تعويض معنوي - نفسي لقاء التنازل الاضافي والاخير اي التنازل عن "عودة اللاجئين" وعلى الدخول في عملية حثيثة لاعادة تأهيل اللاجئين وتوطينهم .

ويضيف :"إن المطالبة المتكررة بالاعتراف بحق العودة، التي يرددها الكثير من الفلسطينيين، تشكل إلى حد بعيد دعوة إلى الاعتراف بالمحنة الحقيقية لابناء الشعب الفلسطيني خلال الاعوام الخمسين الماضية". ومثل هذا الاعتراف قابل للتحقيق، ولو جزئيا، عن طريق تصريح اسرائيلي رسمي خال من أية بنود عملية بصدد العودة، وخال من أية تعابير يمكن أن يفهم منها أن اسرائيل تعترف بمسؤوليتها عن محنة الفلسطينيين. وبالنسبة لاسرائيل يرى الباحث أن المعضلة التي ستواجهها اسرائيل هي الاختيار بين إبداء الاستعداد للقيام بخطوة تصريحية اسرائيلية يفترض بها أن تمنح الفلسطينيين التعويض المعنوي - النفسي الذي يحتاجون إليه أمس الحاجة، وبين الرفض المطلق للقيام بذلك، انطلاقا من الخشية - التي من المحال تجاهلها - من أن يؤدي تصريح كهذا، مهما يكن فاترا ومحايدا، الى تحميل اسرائيل، بصورة فعلية، الذنب والمسؤولية عن نشوء مشكلة اللاجئين .

وللخروج من هذا المأزق يقترح الباحث حل معضلة التصريح الاسرائيلي عبر تضمينه في قرار يصار إلى اتخاذه في مندب دولي، كتمرير قرار في الجمعية العامة للامم المتحدة يرحب بالاتفاق الفلسطيني - الاسرائيلي بشأن مسألة اللاجئين، وتؤيده اسرائيل ايضا. ويمكن لقرار كهذا ان يعترف أيضا بالمعاناة الكبيرة التي لحقت بالفلسطينيين على مدى عشرات الاعوام، وأن يبدي التقدير لمواقفهم الواقعية واستعدادهم للدخول في عملية اعادة تأهيل مكثفة وللتنازل عن "العودة إلى الأراضي الاسرائيلية. ومن شأن خطوة كهذه أيضا أن تقوض، مرة والى الأبد، مفعول القرار ٣٩٤ الشهير، الذي يشكل القاعدة الأساسية للمطالب الفلسطينية ."

الاقتراح الامريكي:

قام مجلس الشؤون الخارجية الامريكي عقب توقيع اتفاقية اوسلو بين اسرائيل والفلسطينيين بتشكيل مجموعة عمل مهمتها دراسة القضية الفلسطينية بجوانبها المعقدة وتقديم التوصيات بشأنها والتركيز على قضية اللاجئين كنقطة أساس وانطلاقة جديدة في اتجاه التسوية الشاملة وقد أشرفت الدكتورة دونا آزرت (استاذة القانون في جامعة سيراكيوز) على مجموعة الدراسة ونشرت ملخصات الدراسات المقدمة في كتاب يحمل عنوان "من لاجئين الى مواطنين .. نهاية الصراع العربي الاسرائيلي" حيث سعت الكاتبة من خلال هذا الكتاب الى ايجاد حل دائم لمشكلة اللاجئين من خلال مشروع اقليمي مقترح لاستيعاب دائم للاجئين الفلسطينيين تجري الموافقة عليه في اطار تسوية شاملة تقرها الاطراف المعنية وتقبلها بنوايا حسنه وتتكون هذه الخطة من اربعة عناصر رئيسية هي:

١- الارقام المنشورة للاستيعاب حيث يتعين على كل طرف او دولة في الشرق الاوسط مشاركة في مفاوضات السلام ان تستوعب رقما منشورا من عائلات اللاجئين دون ان يؤثر هذا الاستيعاب عليها ديمغرافيا أو سياسيا أو اقتصاديا ودون المساس بمستوى علاقاتها بالدول المجاورة .

٢- الاختيار ، التعويض والجوازات الفلسطينية :

يقوم كل لاجئ بتعبئة اختيار او استبيان يتم بموجبه ترتيب الخيارات حول الاقامة والتعويض بما في ذلك الاستيعاب في دولة في المنطقة او العودة الى الاراضي الفلسطينية (الضفة الغربية والقطاع) أو الى اراضي اسرائيل (ولكن وفق اسس ومعايير معينة) ولن ترغم أي فرد على الاقامة في أي مكان رغما عنه اضافة الى التعويض لمن يحق لهم العودة ولكن لا يودون العودة الى اسرائيل هذا وسيقدم لجميع الفلسطينيين اينما كانوا جواز سفر فلسطيني يحدد هويتهم الوطنية مع السماح لهم بالزيارة او العمل في الضفة وغزة اذا شاءوا .

٣- المواطنة واعادة التأهيل :

افة الى جواز السفر سيقدم لهم المواطنة وحماية كاملة لحقوقهم الانسانية
كل دولة من دول الاستيعاب بما في ذلك اسرائيل .
لذين سيعاد توطينهم سيقدم لهم خدمات في اعادة التأهيل بما في ذلك خدمات
صحة والتعليم والتدريب المهني .

٤- هيئات مؤقتة لاتخاذ القرارات :

يتم انشاء لجان جديدة هي :

أ . لجنة السكان المشتركة

ب . محكمة التعويض

ج . لجنة إعادة التوطين للاستئناف ازاء قرارات اللجنة .

تنفيذ هذه الاجراءات على مدار عشر سنوات متتالية ويتوصل العمل الى ان
لق ملف اللاجئين نهائيا .

لحق جدول يوضح الارقام المقترحة لاستيعاب السكان الفلسطينيين)

المقابل فعلى الامم المتحدة ان تقوم بالمهام التالية :

١- التأكد من ان اللاجئين يعبرون عن رغباتهم الحقيقية ، ولا تقوم
مم المتحدة باعلان هذه الرغبات بل تبقى المعلومات مكتومة .

٢- توفير الحماية للاجئين ضد الضغوطات الخارجية عندما يتخذون القرار
ي يحدد مكان اقامتهم النهائية .

٣- توضيح كامل للاجئين يبين الخيارات المتوفرة لهم ، وانهم لا
طيعون الحصول على الخيار الاول .

٤- توضيح ما قد يترتب على اختيارهم للبلد الذي يرغبون الاقامة الدائمة
خامة اذا كان هذا البلد هو اسرائيل نفسها .

وان هنالك عشرة مبادئ يجب مراعاتها لدى تنفيذ عملية عودة اللاجئين :

١- يجب ان لا تتم عملية عودة اللاجئين الا بعد تقديم ضمانات من جميع
ول المعنية بتوفير حماية اللاجئين واحترام حقوقهم الانسانية الاساسية

٣- عدم عودتهم الى بلد قد يواجهون الاضطهاد فيه .

٢- تكون عملية عودة اللاجئين اختيارية .

٤- ضمان امنهم وكرامتهم .

٥- اشتراك المفوضية العليا للاجئين بطريقة فعالة منذ بدء خطة العودة نهايتها .

٦- الاتصال باللاجئين قبل وبعد عودتهم من قبل المنظمات غير الحكومية فوضية العليا للاجئين .

٧- يجب ان تكون خطة العودة قائمة على اساس ان النزاع قد انتهى وانه لا اية مخاطر تقف في وجه عودتهم .

٨- التأكد قبل العودة من ان مخالفات حقوق الانسان التي كانت السبب في هم لن تتكرر .

٩- التأكيد على احتياجات الامن الخاصة للنساء والاطفال حيث يشكلون ة الاكبر تعرضا للخطر .

١٠- يجب ان تطبق المبادئ المذكورة اعلاه على عملية العودة دون مساعدة ين .

Refugees and internally displaced persons

International humanitarian law and the role of the ICRC

by Jean-Philippe Lavoyer

Refugees and internally displaced persons

International humanitarian law and the role of the ICRC

by Jean-Philippe Lavoyer

1. Introduction

The main purpose of this brief study is to show the importance of international humanitarian law, in particular the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, for internally displaced persons, i.e. persons displaced within their own country, and to refugees, i.e. persons who have fled their country. Not only does this body of international law protect them when they are victims of armed conflict, but its rules — if scrupulously applied — would make it possible to avoid the majority of displacements.

In addition, attention will be drawn to the particular role played by the International Committee of the Red Cross (ICRC) on behalf of refugees and displaced persons, a role which combines legal intervention with operational action. The mandate of the other components of the International Red Cross and Red Crescent Movement (in short, the Movement) will also be discussed.[1]

After a brief review of international humanitarian law, the ICRC's mandate will be outlined and the problems faced by refugees and displaced persons will be examined from a legal and institutional standpoint.

---

[1] In addition to the ICRC, the Movement consists of 163 National Red Cross or Red Crescent Societies and the International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (in short, the Federation).

Finally, a few comments will be made on current deliberations with regard to displaced persons.

2. International humanitarian law

International humanitarian law — also known as the law of armed conflict or law of war — consists of rules to protect people in time of war who are not, or are no longer, participating in the hostilities, as well as to limit the methods and means of warfare. It is a 'realistic' law, which takes into account not only requirements stemming from the principle of *humanity*, upon which humanitarian law is based, but also considerations of *military necessity*.[2]

The main instruments of humanitarian law are the four Geneva Conventions of 12 August 1949 and their two Additional Protocols of 8 June 1977. The *Geneva Conventions* protect the following people: wounded, sick and shipwrecked members of the armed forces (First and Second Conventions), prisoners of war (Third Convention), and civilians, particularly when they are in enemy territory and in occupied territories (Fourth Convention). The *Additional Protocols* have above all increased the protection of the civilian population from hostilities, while also limiting the methods and means of warfare.

Virtually every State is party to the Geneva Conventions of 1949,[3] and the tendency towards universal acceptance of the Additional Protocols has been confirmed.[4] Protection under international humanitarian law covers two areas:

— international armed conflicts: the Geneva Conventions and 1977 Protocol I are applicable;

— non-international armed conflicts: in situations of internal strife, Article 3 common to the four Geneva Conventions and 1977 Additional Protocol II are applicable.[5]

---

[2] We suggest the following works for readers wishing to delve more deeply into this subject: Hans-Peter Gasser, *International Humanitarian Law: An Introduction*, in Hans Haug, *Humanity for All*, Henry Dunant Institute/Haupt, Geneva, 1993, and Frits Kalshoven, *Constraints on the Waging of War*, ICRC, 1991.

[3] As of 31 March 1995: 185.

[4] As of 31 March 1995: 137 States (Protocol I); 127 States (Protocol II).

[5] Common Article 3 contains several fundamental principles applicable in every situation of armed conflict, and is itself a "mini-convention". Protocol II has a higher threshold of application than that of Article 3 inasmuch as the armed opposition must exercise "such control over a part of the territory whereby it can carry out sustained and concerted military operations."

Particularly noteworthy among the humanitarian law treaties covering the use of certain weapons is the 1980 United Nations Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons, one of whose three Protocols restricts the use of mines.

States have a collective responsibility for compliance by other States and armed opposition movements with the Geneva Conventions and Protocols.[6] They also have the obligation to bring persons accused of having committed grave breaches thereof before their own courts, and they may also hand such persons over to another State for trial.[7]

Although humanitarian law and international human rights law are two separate branches of public international law, they have a common goal, namely to protect human beings. Humanitarian law safeguards the most basic human rights in the extreme situations that take the form of armed conflict. Thus these two bodies of law, plus refugee law, should be considered as complementary.

In disturbances and other violent situations not covered by humanitarian law, recourse may be had to international human rights law and to fundamental humanitarian principles, set forth in particular in the Declaration of Minimum Humanitarian Standards adopted at Turku (Finland) in 1990.[8]

The provisions of the Geneva Conventions and Additional Protocols are very specific. The following is a summary of certain especially important rules of conduct which apply to all armed conflicts:

— people who are not, or are no longer, taking an active part in hostilities, such as the wounded and sick, prisoners and civilians, must be respected and protected in all circumstances;

— civilians must be treated humanely; in particular, violence to their life and person is prohibited, as are all kinds of torture and cruel treatment, the taking of hostages, and the passing of sentences without a fair trial;

---

[6] Article 1 common to the Geneva Conventions: "The High Contracting Parties undertake to respect and *to ensure respect* for the present Convention in all circumstances" (emphasis added). See also Article 89 of Protocol I, whereby States undertake to act in cooperation with the United Nations in situations of serious violations.

[7] This involves the principle of universal jurisdiction. Grave breaches (war crimes) are defined in each of the four Geneva Conventions (Article 50 of the First Convention; Article 51 of the Second; Article 130 of the Third; and Article 147 of the Fourth), and in Protocol I (Articles 85 and 11).

[8] Also known as the "Turku Declaration". See *International Review of the Red Cross (IRRC)*, No. 282, May-June 1991, pp. 328-336.

— the armed forces must always distinguish between civilians and combatants, and between civilian objects and military objectives. It is prohibited to attack civilians and civilian objects, and all precautions must be taken to spare the civilian population;

— it is prohibited to attack or destroy objects indispensable to the survival of the civilian population (e.g. foodstuffs, crops, livestock, drinking water installations and irrigation works); it is prohibited to use starvation as a method of warfare;

— the wounded and sick must be collected and cared for; hospitals, ambulances, and medical and religious personnel must be respected and protected; the emblem of the red cross or red crescent, which symbolizes this protection, must be respected in all circumstances; any abuse or misuse thereof must be punished;

— parties to a conflict must agree to relief operations of a humanitarian, impartial and non-discriminatory nature on behalf of the civilian population; aid agency personnel must be respected and protected.

3. The ICRC's mandate

Founded in 1863, the ICRC has been mandated by the community of States, under the Geneva Conventions and in recognition of its long-standing practical experience, "to work for the faithful application of international humanitarian law".[9] To this end, it makes appropriate representations to all parties to conflict (i.e. government authorities and armed opposition groups) in order to encourage full respect for this law. It informs them of its observations, offers suggestions and reminds them whenever necessary of their obligations. The ICRC exercises this supervisory mandate by seeking to establish a relationship of trust with belligerents. Although its observations are kept confidential out of a desire to cooperate and to obtain access to the people it endeavours to protect and assist, this principle of confidentiality is not absolute, as evidenced by numerous public denouncements concerning in particular the conflicts in the former Yugoslavia and Rwanda.[10]

---

[9] Article 5, para. 2 (c) of the Statutes of the Movement, revised in 1986 by the 25th International Conference of the Red Cross. It should be noted that the States party to the Geneva Conventions attend these international conferences as full members of them and that by participating in the adoption of the Statutes they expressed their desire to allocate specific tasks to the respective components of the Movement.

[10] The ICRC denounces grave violations of humanitarian law when all its representations fail and it is in the interest of the victims to make such a denouncement. See "Action by the ICRC in the event of breaches of international humanitarian law", *IRRC*, No. 221, March-April 1981, pp. 76-83.

So that the ICRC can effectively carry out its duties as the *guardian of international humanitarian law*, the Geneva Conventions grant it right of access to prisoners of war (Third Convention) and to civilians protected by the Fourth Convention.[11] They also grant it a very broad right of initiative.[12] If there is no Protecting Power, the ICRC can moreover act as a substitute for it.[13] The ICRC also has the legal responsibility "to work for the understanding and dissemination of knowledge of international humanitarian law applicable in armed conflicts and to prepare any development thereof" (Article 5(g) of the Statutes of the Movement).

The States have also assigned the ICRC the task of providing *protection and assistance* to victims of armed conflicts and internal strife, and of their direct results.[14] Numerous operational activities have been carried out in this regard, particularly in situations of internal violence (armed conflict and unrest).[15]

The Statutes of the Movement specify the other tasks within the ICRC's mandate, particularly that of upholding and disseminating the Fundamental Principles of the Movement[16] and of ensuring the operation of the Central Tracing Agency.[17]

Finally, the ICRC has the statutory *right to take any humanitarian initiative*, i.e. to offer its services whenever it considers that its specific status as a neutral and independent intermediary can help solve problems of humanitarian concern.[18] This right has the character of customary law.

---

[11] Article 126 of the Third Convention and Article 143 of the Fourth Convention, which stipulate the following conditions for visits: access to all protected people, right to interview such people without witnesses, no restrictions on the frequency of visits.

[12] Article 9 of the First, Second and Third Conventions; Article 10 of the Fourth Convention; and Article 81 of Protocol I. Regarding non-international armed conflicts, see Article 3 common to the four Conventions.

[13] Article 10 of the First, Second and Third Conventions; Article 11 of the Fourth Convention; Article 5 of Protocol I. In practice, the ICRC most often acts on the basis of its right of initiative.

[14] Article 5, para. 2(d) of the Statutes of the Movement.

[15] For detailed information, see Marion Harroff-Tavel, "Action taken by the International Committee of the Red Cross in situations of internal violence", *IRRC*, No. 294, May-June 1993, pp. 195-220.

[16] The work of the Movement is governed by the following Fundamental Principles: humanity, impartiality, neutrality, independence, voluntary service, unity and universality.

[17] Article 5, para. 2(e) of the Statutes of the Movement. In particular, the Central Tracing Agency seeks to restore and maintain ties among members of families split up by conflicts or disturbances, as well as reuniting members of such families.

[18] Article 5, para. 3 of the Statutes of the Movement.

In situations not covered by humanitarian law, for instance disturbances, the ICRC bases its activities on the universally recognized humanitarian principles, on the "hard-core" human rights which cannot be waived in any circumstances, or on other human rights.

The ultimate embodiment of the ICRC's work is to be found in its role as a *neutral and independent intermediary*. It serves not only as an intermediary between States, but also between victims of armed conflict or internal disturbances and the State or armed opposition movements.

These numerous responsibilities have made the ICRC an organization with a *unique status*. Even though it is itself a private non-governmental organization, the duties and responsibilities assigned to it by international law give it an extremely international scope of activity; it is therefore widely recognized as having an international juridical personality. In 1990, the ICRC was moreover granted observer status in the United Nations General Assembly.[19] The ICRC has also concluded headquarters agreements with many countries in which it operates. These agreements confer immunities and privileges upon it, thus placing it on the same footing as an inter-governmental organization.[20]

4. Refugees

4.1 Protection under international humanitarian law

Whereas refugee law contains a specific definition of refugee,[21] humanitarian law is very vague and only rarely employs the term. All the same, this does not mean that refugees are neglected by humanitarian law, since they are protected by it when they are in the power of a party to a conflict.

During international armed conflicts, nationals of a State who flee hostilities and enter the territory of an enemy State are protected by the

---

[19] Resolution 45/6 of 16 October 1990. See *IRRC*, No. 279, November-December 1990, pp. 581-586.

[20] In particular, headquarters agreements confer legal immunity and the inviolability of premises and archives. ICRC delegates generally enjoy diplomatic immunity.

[21] Article 1 of the Convention relating to the Status of Refugees (28 July 1951); Article 1 of the Protocol relating to the Status of Refugees (31 January 1967). This definition was expanded by the OAU Convention Governing the Specific Aspects of Refugee Problems in Africa (10 September 1969), mainly to include persons having fled from armed conflict or disturbances.

Fourth Geneva Convention as aliens in the territory of a party to the conflict (Articles 35 to 46 of the Fourth Convention). This Convention requests *favourable treatment for refugees* on the part of the host country; since, as refugees, they do not enjoy the protection of any government, they must not be treated as enemy aliens solely on the basis of their nationality (Article 44 of the Fourth Convention). Protocol I reinforces this rule while also referring to the protection of stateless persons (Article 73 of Protocol I). Refugee nationals of a neutral State who find themselves in the territory of a belligerent State are protected by the Fourth Convention when there are no diplomatic relations between their State and the belligerent State. Article 73 of Protocol I maintains this protection even when diplomatic relations exist.

The Fourth Convention further stipulates that "In no circumstances shall a protected person be transferred to a country where he or she may have reason to fear persecution for his or her political opinions or religious beliefs" (principle of *non-refoulement*, Article 45, para. 4 of the Fourth Convention).

If, during the occupation of a territory, refugees again fall into the power of a State of which they are nationals, they also enjoy special protection: the Fourth Convention prohibits the Occupying Power from arresting, prosecuting or convicting them, or from deporting them from the occupied territory (Article 70, para. 2 of the Fourth Convention).

However, nationals of a State who flee from armed conflict to the territory of a State that is not taking part in an international conflict are not protected by international humanitarian law,[22] unless this State is beset by internal armed conflict, in which case they are protected by Article 3 common to the Geneva Conventions and by Protocol II. The refugees in question are then the victims of two situations of conflict, one in their own country, and the other in the country receiving them.

4.2 The ICRC's role

The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) plays a role of paramount importance in work on behalf of refugees.

---

[22] Such situations are frequent, e.g. Afghan refugees in Pakistan and Iran; Iraqi refugees in Iran during the Gulf war; and Rwandan refugees in Zaire, Burundi and Tanzania.

The ICRC considers itself to be directly concerned by the fate of refugees who are *civilian victims of armed conflicts or disturbances*, or of their direct results, i.e. situations covered by its mandate.[23] ICRC action for these refugees depends *inter alia* on their protection under international humanitarian law.

In the case of *refugees covered by humanitarian law*, the ICRC steps in to encourage belligerents to apply the relevant provisions of the Fourth Geneva Convention. At the operational level, the ICRC seeks to obtain access to the said refugees on the basis of this same Convention, and to provide them with any protection and assistance they may need.[24]

As mentioned above, refugees are often *not protected by humanitarian law*, i.e. when the host country is not party to an international armed conflict or is itself not engaged in conflict. In such cases they are protected only by refugee law and benefit from the activities of UNHCR. As a rule, the ICRC then acts only in a *subsidiary* capacity and if it is the sole organization in the area concerned.[25] It withdraws once UNHCR and other organizations take over so that it can carry out tasks more in keeping with its specific role. The ICRC may, however, offer refugees the services of its Central Tracing Agency at any time. It has also developed war surgery programmes for wounded refugees.[26]

The ICRC does, however, feel concerned when refugees encounter major security problems in host countries, particularly when violence or even military operations are directed toward refugee camps near the border.[27] In this case, the ICRC is well placed to perform its role as a

---

[23] See Françoise Krill, "ICRC action in aid of refugees", *IRRC*, No. 265, July-August 1988, pp. 328-350.

[24] During the Iran/Iraq conflict, the ICRC thus took care of Iranian refugees in Iraq and even helped with their resettlement in other countries. Following the Gulf war, the ICRC also visited more than 20,000 Iraqis held in the Rafha camp in Saudi Arabia; activities by the ICRC and UNHCR were mutually complementary.

[25] The ICRC intervened on several occasions during the initial phase of an influx of refugees, e.g. in the following cases: Iraqi Kurd refugees in Iran at the end of the Gulf war (1991); Rwandan refugees in Goma (Zaire) and Ngara (Tanzania) in 1994. When UNHCR was not present, the ICRC looked after Mozambican refugees in South Africa and Iranian refugees in Iraq during the Iran/Iraq war.

[26] For example, hospitals for Afghan refugees in Peshawar and Quetta (Pakistan), and for Cambodian refugees in Thailand.

[27] For example, the ICRC launched an extensive operation in aid of Cambodian refugees on the Thai-Cambodian border. See René Kosirnik, "Droit international humanitaire et protection des camps de réfugiés", in *Studies and essays on international humanitarian law and Red Cross principles, in honour of Jean Pictet*, ICRC/Geneva; Martinus Nijhoff Publishers, The Hague 1984, p. 387 ff.

neutral and independent intermediary, and has *concurrent competence* alongside that of UNHCR. With regard to security problems arising in refugee camps particular note should be taken of two factors: the location of such camps in dangerous areas close to the border where they are exposed to hostilities, and the presence of combatants in the camps. International humanitarian law provides some solutions to these problems, though it must first be respected.

When both the ICRC and UNHCR are competent to take action, work by the two organizations is carried out in a spirit of complementarity. Concerted efforts and close coordination result in optimum assistance for victims.

Attention is drawn here to the important role played by the National Red Cross and Red Crescent Societies and their Federation in assistance operations for refugees.

The *repatriation of refugees* is another area of considerable concern to the ICRC. Although it generally does not engage in such operations,[28] the ICRC considers that the States and organizations involved must carefully check that the time and conditions for the refugees' return are right. Owing to its good knowledge of the refugees' country of origin, it can analyse the situation and make recommendations to ensure that refugees return home safely and in dignity. On several occasions the ICRC has warned against the risk of over-hasty repatriations in unstable areas or places where the infrastructure has been destroyed.[29]

The problem of landmines must be borne in mind here, with their devastating injuries that most of all affect the civilian population. These mines not only constitute a reason for displacement, they also seriously impede the reconstruction of war-stricken countries and represent a major obstacle to the return of refugees and displaced persons. The ICRC is of the opinion that only a total prohibition of anti-personnel mines can put an end to this scourge.

---

[28] The ICRC does, however, supervise large-scale repatriations, of prisoners of war in particular, such as those that took place between Iraq and Iran in 1990 (approximately 79,000 prisoners), and between Saudi Arabia and Iraq in 1991 (approximately 80,000 prisoners). The ICRC always ensured that each prisoner of war was willing to be repatriated.

[29] The ICRC has spoken out in particular against the repatriation of refugees to Afghanistan, Cambodia, Croatia, Bosnia-Herzegovina and Rwanda. As regards Cambodia, see ICRC Memorandum of 14 November 1990, partially reprinted in Frédéric Maurice and Jean de Courten, "ICRC activities for refugees and displaced civilians", *IRRC*, No. 280, January-February 1991, pp. 9-21.

5. Persons displaced within their own country

5.1 Protection under international humanitarian law

As previously seen, during armed conflict the civilian population is entitled to an immunity intended to shield it as much as possible from the effects of war. Even in time of war, civilians should be able to lead as normal a life as possible. In particular, they should be able to remain in their homes; this is a basic objective of international humanitarian law.

However, when civilians are forced to leave their homes owing to serious violations of international humanitarian law, they are still *a fortiori* protected by this law. This protection may come from the law applicable either to international or to internal armed conflicts, as both types of conflict may result in displacements of people within their own country.

The protection to which displaced persons, as civilians, are entitled in the event of *displacements due to international armed conflict* is set forth in considerable detail (Protocol I, for example, dedicates a major section to it — Articles 48 ff.). The civilian population is also entitled to receive items essential to its survival (Article 23 of the Fourth Convention; Article 70 of Protocol I). The same holds true for the population of occupied territories (Articles 55 and 59 ff. of the Fourth Convention; Article 69 of Protocol I). In addition, the civilian population cannot be deported from occupied territory.[30] Generally speaking, the civilian population enjoys the fundamental guarantees stipulated in Article 75 of Protocol I.

Civilians *fleeing from an internal armed conflict* enjoy protection very similar to that during international armed conflicts. Although the fundamental principles of this protection have been clearly spelt out, it must be admitted that the rules are less specific. Owing to the predominance nowadays of internal armed conflicts, a fairly detailed description will be given here of the relevant rules.[31]

Article 3 common to the four Geneva Conventions is the cornerstone of this protection. Although very short, it contains essential principles.

---

[30] Article 49 of the Fourth Convention: the Occupying Power may, as an exception, undertake evacuations "if the security of the population or imperative military reasons so demand. Persons thus evacuated shall be transferred back to their homes as soon as hostilities in the area in question have ceased".

[31] See Denise Plattner, "The protection of displaced persons in non-international armed conflicts", *IRRC*, No. 291, November-December 1992, pp. 567-580.

After pointing out that persons taking no active part in the hostilities must be treated humanely in all circumstances, it prohibits the following acts: violence to life and person, in particular murder of all kinds, mutilation, cruel treatment and torture; the taking of hostages; outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment; the passing of sentences and the carrying out of executions without previous judgment pronounced by a regularly constituted court, affording all the [fundamental] judicial guarantees. The Article also states that the wounded and sick are to be collected and cared for.

These fundamental guarantees are repeated in *Protocol II* which, in addition to the guarantees given in common Article 3, prohibits collective punishments, acts of terrorism, and pillage (Article 4, paras 1 and 2). In addition, the prohibition of outrages upon personal dignity explicitly includes rape, enforced prostitution and any form of indecent assault. Persons deprived of liberty also enjoy additional guarantees (Article 5). Article 6 specifies judicial guarantees, while Articles 7 to 12 stipulate that the wounded and sick, as well as those caring for them, must be respected and protected. Finally, special protection is laid down for women and children (particularly in Article 4, para. 3).

Afterwards, Protocol II stipulates that the civilian population is to be protected from the effects of hostilities (Part IV): "The civilian population...shall enjoy general protection against the dangers arising from military operations" (Article 13). In particular, it must not be the object of attack. Also prohibited are acts or threats of violence intended to spread terror among the civilian population.

In addition, the use of starvation of civilians as a method of combat is prohibited (Article 14). It is also prohibited to attack, destroy or remove objects indispensable to the survival of the civilian population or render them unusable (such as foodstuffs, agricultural areas, crops, livestock, drinking water installations and supplies and irrigation works). Works and installations containing dangerous forces — dams, dykes and nuclear power stations — must not be attacked if such attacks may cause severe losses among the civilian population (Article 15). Cultural objects and places of worship are likewise protected (Article 16).

Protocol II also prohibits *forced movement of civilians*. Such displacements may be carried out only if required for the security of the civilians involved or for imperative military reasons. When such is the case, all possible measures must be taken in order that the civilian population may be received under satisfactory conditions of shelter, hygiene, health, safety and nutrition (Article 17). Although not expressly stipulated, it is understood that such movements may be only temporary.

Finally, whenever the civilian population is deprived of supplies essential for its survival (such as foodstuffs and medical supplies), relief actions "of an exclusively humanitarian and impartial nature and which are conducted without any adverse distinction" are to be undertaken with the consent of the State concerned.[32]

As regards the conduct of hostilities, in 1990 the International Institute of Humanitarian Law at San Remo adopted a "Declaration on the rules of international humanitarian law governing the conduct of hostilities in non-international armed conflicts". It contains general principles on the conduct of hostilities as well as rules on the use of certain weapons.

Thus international humanitarian law adopts a global approach aimed at safeguarding the civilian population as a whole. The fact that population displacements are only rarely mentioned does not mean that legal protection is lacking. On the contrary, compliance with the law should help to prevent such displacements.

Evidently there will never be such a thing as 'total' legal protection; even if every rule of international humanitarian law were respected, population displacements would still take place.[33] However, respect for the rules would make it possible to avoid most displacements resulting from war, which is at present the main cause thereof.

It is consequently essential that States not yet party to the Geneva Conventions and their Additional Protocols should accede to these instruments, and that belligerents should fulfil their obligations and scrupulously apply the rules they have solemnly undertaken to respect.

The obligation to spread knowledge of humanitarian law, in particular among the armed forces but also among the population at large, can never be overstressed. *Instruction in the rules of international humanitarian law is a major preventive measure.*

---

[32] Article 18, para. 2 of Protocol II. When these conditions exist, the State must in principle give its consent. As regards relief actions under humanitarian law, see Denise Plattner, "Assistance to the civilian population: the development and present state of international humanitarian law", *IRRC*, No. 288, May-June 1992, pp. 249-263.

[33] The civilian population can suffer collateral or incidental damage loss (see Article 51, para. 5 and Article 57, para. 2 of Protocol I). Attacks are prohibited, or must be stopped, if the loss of human life among the civilian population would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated (principle of proportionality).

5.2 The ICRC's role

The whole problem of internally displaced persons calls for a dual response from the ICRC: first, as promoter and guardian of international humanitarian law and, second, as an operational agency providing protection and assistance to victims of armed conflicts and internal disturbances.[34]

By combining approaches to belligerents to promote respect for the law with its operational activities in the field, the ICRC above all seeks to create conditions whereby the civilian population can remain in their homes whenever possible, in safety and dignity. *Prevention* is thus a major aspect of its work. The magnitude of population displacements is evidence of how arduous such a task is, and how difficult it is to diminish the arbitrary treatment of civilians and the excesses committed against them. Humanitarian action nonetheless plays a significant role, helping to curb wanton violence and prevent the situation from deteriorating further.

As victims of armed conflicts or disturbances, internally displaced persons unquestionably come under the mandate of the ICRC. They consequently enjoy the general protection and assistance it affords to the civilian population, which can be briefly summed up as follows:[35]

— protection of the civilian population; respect for international humanitarian law and humanitarian principles;

— visits to persons deprived of their freedom;[36]

— emergency medical assistance and rehabilitation (war surgery, orthopaedics, support for medical facilities, etc.);

— assistance in public health programmes, particularly as regards the supply of drinking water;

— emergency food aid and other assistance to cover basic needs (e.g. material to make shelters, hygiene products, the distribution of seed, and agricultural tools and fishing tackle, livestock vaccination);[37]

---

[34] See Maurice and de Courten, *op. cit.*

[35] See Harroff-Tavel, *op. cit.*

[36] The purpose of these visits is to verify the detention conditions and the treatment of detainees. In 1994, the ICRC visited more than 99,000 persons held in 2,470 places of detention in 58 countries.

[37] In 1994, the ICRC distributed 167,000 tonnes of supplies of all kinds in 45 countries.

— activities to restore contact among family members separated by war or disturbances, or to facilitate their reunification.[38]

The ICRC also offers its services to facilitate communication between parties to conflict (e.g. by passing on messages of a humanitarian nature) or the conclusion of humanitarian agreements (e.g. special agreements to extend the applicability of international humanitarian law to an internal armed conflict, or to make it possible to evacuate the wounded).

For the ICRC the concepts of protection and assistance are closely linked and even inseparable.[39]

Most of the ICRC's work for displaced persons is carried out during armed conflicts. Thanks to its recognized right of initiative and its neutral and independent status, the ICRC is often best placed to take action during hostilities, i.e., in situations where the dangers and consequently the humanitarian needs are the greatest. Its specific nature and virtually permanent contacts with all parties to conflict generally enable it to obtain access — whether in government territory or in areas held by armed opposition groups — to the victims it is mandated to protect and assist. It cooperates as much as possible with National Red Cross and Red Crescent Societies.

Recent ICRC activities in aid of displaced persons, particularly in Rwanda and Chechnya, have been considerable. In *Rwanda*, the ICRC has cared for more than one million civilians, most of them displaced persons.[40] In *Chechnya*, the ICRC has assisted hundreds of thousands of people, many of them displaced. In both cases, as in general, its activities were not confined to these groups of people but formed part of a whole range of efforts on behalf of the civilian population.

Questions may arise as to the advisability of recourse to measures intended to improve protection of the civilian population, in particular displaced persons, against hostilities. The creation of *special protected*

---

[38] In 1994, the Central Tracing Agency delivered 7,721,650 Red Cross messages to and from separated family members.

[39] See Jean-Luc Blondel, "Assistance to protected persons", *IRRC*, No. 260, September-October 1987, pp. 451-468.

[40] The ICRC's material aid, essentially in food and agricultural rehabilitation, is also directed toward the particularly vulnerable members of the local population and, as the need arises, toward returnees. The ICRC also carries out the following work in Rwanda: visits to persons deprived of liberty; restoring family ties, particularly by registering unaccompanied children; rehabilitation of the drinking water supply system; and basic medical programmes.

zones has thus been proposed, such as those provided for in international humanitarian law[41] or inspired by it. Practical experience has shown, however, how difficult it is to set up such areas, and especially to ensure their safety, which requires strict control over the area and therefore a considerable deployment of personnel. It has also shown that a safety zone will be all the more effective when it has been accepted by all parties concerned. Moreover, a protected zone that has been imposed on the parties fails to meet the requirements of international humanitarian law. The *ICRC* has managed — in cases of extreme urgency and with the consent of all parties — to render limited areas neutral by placing them under its own control.

Great caution must be taken when creating safety zones, for they tend to create a false sense of security among those they are meant to protect. In certain cases, they may also have the undesired effect of placing those outside the zone in even greater danger, detracting from the effectiveness of the international humanitarian law which is destined to protect the civilian population as a whole, without discrimination.

Care should also be taken to ensure that such measures do not limit the right of displaced persons to leave their country and request asylum abroad.

6. The International Red Cross and Red Crescent Movement

Any description of activities to assist refugees and displaced persons must also take into consideration the work of the Movement's other components, namely the National Red Cross and Red Crescent Societies and the Federation. The Movement has in fact adopted a specific policy for these two categories of people.

The Movement's concern for them dates back a long time. However, it was not until 1981, at the 24th International Conference of the Red Cross

---

[41] As regards protection of civilians, see Article 14 of the Fourth Convention ("Hospital and safety zones and localities"), Article 15 of the Fourth Convention ("Neutralized zones"), Article 59 of Protocol I ("Non-defended localities"), and Article 60 of Protocol I ("Demilitarized zones"). For a more detailed study of the matter, see Yves Sandoz, "The Establishment of Safety Zones for Persons Displaced within their Country of Origin," presented at the Multi-choice Conference on International Legal Issues arising under the United Nations Decade of International Law, Doha, Qatar, 22-25 March 1994

held in Manila, that the role of the Movement was clearly defined for the first time, with the adoption of a resolution and a 10-point "Statement of Policy" (Resolution XXI and Annex). Of particular note therein is a general appeal to the Movement to help refugees, displaced persons and returnees. It is also specified that all action undertaken must be in strict accordance with the Fundamental Principles of the Movement.

In addition, the components of the Movement are invited to cooperate with UNHCR and other institutions and organizations working on behalf of refugees. Provision is made for consultations with UNHCR and for the coordination of activities to ensure that efforts will be complementary. In order to ensure consistency in the Movement's work, National Societies are expected to inform the ICRC and/or Federation of any negotiations likely to lead to an agreement with UNHCR. The ICRC and/or Federation should be associated with the Society in the negotiations and concur with the terms of agreement.

This Statement of Policy also demonstrates the specific protection the ICRC offers as a neutral and independent institution. Furthermore, the role of its Central Tracing Agency is stressed; in cooperation with National Societies, the agency seeks to facilitate the reunification of dispersed families, the exchange of family news and the tracing of missing persons.

The 25th International Conference, held in Geneva in 1986, reaffirmed the role of the Movement in aid of refugees, displaced persons and returnees (Resolution XVII), as did the Council of Delegates[42] at its 1991 meeting in Budapest (Resolution 9), and in 1993 in Birmingham (Resolution 7). The Resolution adopted in Birmingham "invites the components of the Movement, in accordance with their respective mandates...to continue to act vigorously in favour of refugees, asylum-seekers, displaced persons and returnees".

The Movement's efforts in favour of displaced persons are centred around the specific roles of each of its components. Respect for these roles, in a spirit of complementarity, is indeed the best guarantee for effective action. The Statutes of the Movement and the Agreement concluded in 1989 between the ICRC and the League (now known as the Federation) provide the general framework for the various activities. Broadly speaking, the assignment of tasks is as follows:

---

[42] The Council of Delegates is the statutory body where the components of the Movement meet to discuss matters which concern the Movement as a whole.

— In situations of armed conflict, and whenever the presence of a specifically neutral and independent institution is necessary, the ICRC assumes the general direction of the operation;[43]

— In situations of peace, the Federation coordinates the relief work of the National Societies following any major disaster.[44]

A large number of National Societies have now set up major programmes for refugees, displaced persons and returnees, often with the support of the Federation. Many of these Societies act as implementing agencies for UNHCR or other United Nations organizations. Such cooperation must be guided by the Movement's Fundamental Principles, a requirement which is all the more important in a world where neutral and impartial action is in constant danger of politicization.

7. Current challenges

The problem of population displacements, whether the people concerned are refugees or persons displaced within their own country, presents a big challenge for the international community. Aspects concerning displaced persons will be considered here.[45]

First of all there is the important work being carried out by Mr Francis Deng, Representative of the UN Secretary-General on Internally Displaced Persons.[46] Input on this subject has been provided by the Human Rights Commission, the UN Department of Humanitarian Affairs,[47] UNHCR, the Centre for Human Rights and many non-governmental organizations, some of which have been assigned the task by Mr Deng of investigating certain legal[48] and institutional[49] aspects of the phenom-

---

[43] Article 5, para. 4 of the Statutes of the Movement; Articles 18 and 20 of the 1989 Agreement.

[44] Article 19 of the 1989 Agreement.

[45] The current number of displaced persons is estimated to be around 25 million, or even more, although the concept of 'displaced person' is not clearly defined. The causes of displacement vary widely: armed conflict, disturbances, repression, natural disasters, socio-economic conditions, and infrastructural projects (e.g. dams).

[46] See in particular his latest report to the Commission on Human Rights, dated 2 February 1995 (ref. E/CN.4/1995/50).

[47] The Department of Humanitarian Affairs has created an inter-agency work group on displaced persons.

[48] The *Ludwig Boltzmann Institute* for Human Rights (Austria), the *American Society of International Law* and the *International Human Rights Law Group* (United States).

[49] *The Refugee Policy Group* (United States) and the *Norwegian Refugee Council* (Norway).

enon of displaced persons. Many States are also joining in. As the subject is of great importance to the ICRC, it is taking an active part in the debate as well, in particular through dialogue with the Representative of the Secretary-General.[50]

Careful consideration by the international community of how to address the growing problem of displaced persons is essential. Present efforts to increase awareness are commendable, valuable as they are in drawing attention to a matter of serious humanitarian concern. Current ideas on the subject are reviewed below.

To begin with, what should be done to improve *humanitarian action* on behalf of displaced persons? In view of the large numbers and vast needs of these people, greater cooperation between the humanitarian agencies, particularly UN bodies and non-governmental organizations, is of paramount importance. This cooperation must be increased in a spirit of complementarity and must take their respective mandates into account. To be truly neutral and impartial, humanitarian action must moreover be independent of all political and military considerations, for only then is it possible to reach all victims.[51] States must also recognize that humanitarian action has its limits; although indispensable, it is but a temporary remedy for problems that can be solved only by political means, with assistance from the international community when required.

The question then arises as to a possible *development of the law*. This is a delicate matter, for there are already many legal regulations, and, when new rules are created (e.g. a convention on displaced persons), care must be taken not to undermine the existing law. Another moot point is the advisability of creating rules aimed solely at protecting displaced persons, which could result in discrimination against other victims who also deserve to be protected. The traditional humanitarian law approach, based on needs arising from a given situation (armed conflict), therefore appears preferable to an approach centred on specific categories of people in every situation.

Proposals intended to reaffirm certain essential principles and rules of humanitarian law and human rights law in order to improve protection of displaced persons must on the other hand be encouraged, provided that

---

[50] See the ICRC's reply November 1992 to Mr Deng which is reproduced in this issue of the *IRRC*, pp. 181-191.

[51] See *Code of conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and non-governmental organizations (NGOs) in disaster relief.*

the existing law is upheld and not weakened (there has been talk of a set of principles, a code of conduct or a declaration). It is true that in situations not covered by international humanitarian law, existing law perhaps does not yet provide optimum protection for the civilian population, and consequently for displaced persons, although the power to waive certain human rights at times of exceptional public danger is limited. It should be noted that population displacements are mentioned in Article 7 of the Turku Declaration.

In general, however, efforts by the international community should be concentrated first and foremost on *improved implementation of international humanitarian law* by all belligerents. This should help to bring about a considerable reduction in the number of displaced persons and refugees.[52]

Jean-Philippe Lavoyer was born in 1950 in Berne (Switzerland), where he obtained his degree as a barrister in 1976. From 1984 to 1988, he was an ICRC delegate in South Africa, Somalia and Afghanistan. After three years with the ICRC's Legal Division in Geneva, he was assigned to Kuwait (1991-1994). He has now rejoined the Legal Division, and continues to carry out regular missions, particularly for the purpose of disseminating international humanitarian law.

[52] In an effort to increase respect for humanitarian law, in 1993 the Swiss Government, at the ICRC's suggestion, organized the International Conference for the Protection of War Victims. The next International Conference of the Red Cross and Red Crescent, to be held in Geneva in December 1995, will also discuss measures to be taken to increase this respect.