

AR

CD/19/13
33IC/19/9.5
الأصل: بالإنجليزية
للاطلاع

مجلس مندوبي

الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر

جنيف، سويسرا،

8 ديسمبر 2019

تنفيذ مذكرة التفاهم والاتفاق بشأن التدابير التشغيلية، الموقعين في 28 تشرين الثاني/نوفمبر 2005
بين جمعية ماجن دافيد أدوم الإسرائيلية وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني

تقرير مرحلي

وثيقة من إعداد

السيد روبرت تيكنير، حائز على وسام الاستحقاق الأسترالي، المراقب المستقل، حسب التكليف المنصوص عليه
في القرار رقم 8 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر والمجدد بموجب القرار 5
الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2017

جنيف، في أكتوبر 2019

عرض موجز

أوضحت مذكرة التفاهم والاتفاق بشأن التدابير التشغيلية بين جمعية ماجن دافيد أدوم الإسرائيلية (جمعية ماجن دافيد أدوم) وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، الموقعين في 28 نوفمبر 2005، أساس التعاون بين الجمعيتين الوطنيتين، بما في ذلك الاتفاق على الإطار القانوني الواجب تطبيقه على الأرض التي احتلتها إسرائيل عام 1967، وكون جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني هي الجمعية الوطنية المصرح لها بالعمل في الأرض الفلسطينية.

ويعرض هذا التقرير الجوانب الرئيسية للمسار التاريخي الممتد على مدى 14 عاماً لتنفيذ أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي للعمليات. وقد سعى المراقب المستقل (المراقب) إلى أن يستند في عمله هذا إلى الأعمال السابقة التي أنجزتها جهات أخرى، بما فيها الحكومة السويسرية (2006)، واللجنة الدائمة للصليب الأحمر والهلال الأحمر (2014-2015)، وبوجه خاص إلى العمل الذي أنجزه السيد "بار ستينباك" (2007-2013) خلال مساره الطويل كمراقب.

ويركز المراقب في تقريره بشكل رئيسي على أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي، ولكنه ارتأى أنه مضطر إلى إثارة مسألة الترخيص لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بتقديم الخدمات الطبية العاجلة في القدس الشرقية، وهو موضوع يتناوله الاتفاق المتعلق بالترتيبات التشغيلية. وفي وقت كتابة هذا التقرير، كان منح ترخيص جديد لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وتجديد التراخيص الحالية الممنوحة لتقديم الخدمات الطبية العاجلة في القدس الشرقية قد رُفِضا إلى أن تحذف الجمعية كلمة "فلسطين" من شعارها الذي يظهر على سيارات الإسعاف. ويتفق المراقب في أن حملة مناصرة ناجحة تنظمها جمعية ماجن دافيد أدوم من شأنها أن تحلّ هذه المسألة قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية.

وفيما يخص أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي، فقد ظهرت اعتباراً من سبتمبر 2017 دلالات قوية تشير إلى احتمال إحراز تقدم نظراً إلى أن حكومة إسرائيل اتخذت قراراً سياسياً أُبلغ به آخر مجلس للمندوبين، أكدت فيه أن سيارات الإسعاف العاملة في مستوطنات الضفة الغربية لن تحمل شعار جمعية ماجن دافيد أدوم بعد الآن. ويرى المراقب أننا كنا على المسار الصحيح لضمان تنفيذ أحكام النطاق الجغرافي الذي كان يُفترض تحقيقه قبل وقت كافٍ من انعقاد مجلس المندوبين لعام 2019.

ومع ذلك، فإن الجدول الزمني الضيق المتفق عليه لتنفيذ ذلك قد عرقلته الانتخابات العامة في إسرائيل.

وبخصوص أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي، يخلص المراقب إلى أن أي إجراء عملي لازم لم يتخذ بعدُ للدفع قدماً بتنفيذ هذه المذكرة.

ومع ذلك، يظل المراقب متفائلاً بإمكانية قطع شوط كبير في التقدم نحو تنفيذ مذكرة التفاهم تنفيذاً كاملاً، إن لم يتسن التوصل إلى تنفيذها بالكامل، قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية في شهر ديسمبر، في حال قدمت حكومة إسرائيل المقبلة وجمعية ماجن دافيد أدوم تعهداً في سبيل ذلك. والمراقب مستعد للعودة إلى المنطقة في أي وقت قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية لمساعدة الأطراف في هذا الجهد.

وإذا لم تسح الفرصة لإحراز تقدم كبير في التنفيذ قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية، وبالنظر إلى أن المدة المحددة في الجدول الزمني المتفق عليه قد انقضت، فلا يمكن لجمعية ماجن دافيد أدوم وحكومة إسرائيل التصحيح بأي عذر لتبرير أي نتيجة غير التنفيذ الكامل لمذكرة التفاهم في الأشهر الأولى من عام 2020 بغية الوفاء بالتزاماتها المتفق عليها.

وسترحب الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر (الحركة) بهذه الخطوة وتعتبرها إنجازاً عظيماً يتيح لجمعية ماجن دافيد أدوم الانزواء أكثر داخل الحركة. وسيشترع ذلك الأبواب أمام تعاون أوثق بين جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وجمعية ماجن دافيد أدوم أثناء تأهبها للالتزامات الإنسانية واستجابتها لها مستقبلاً.

ولن يتحقق التنفيذ إذا لم تضطلع الجمعية الوطنية وحكومة إسرائيل بدور قيادي يمكنها من الوفاء بالتزاماتها السابقة.

يود المراقب أن يشكر قيادات اللجنة الدولية للصليب الأحمر (اللجنة الدولية) والاتحاد الدولي لجمعيات الصليب الأحمر والهلال الأحمر (الاتحاد الدولي) واللجنة الدائمة على ما قدمته له من دعم في أداء دوره كمراقب طوال السنوات الثلاث الماضية. وضم فريق الدعم الذي عمل مع المراقب "فرانك مورهاوير" وزملاءه من الاتحاد الدولي و"مايكل روديك" وزملاءه من اللجنة الدولية. وحظي المراقب أيضاً بدعم "دافيد ملتير" و"نيل ليتفك" في وقت لاحق، وكلاهما من الصليب الأحمر الأمريكي. وبالإضافة إلى ذلك، استفاد المراقب من دعم ممثلي اللجنة الدولية والاتحاد الدولي في المنطقة. وفي بداية فترة اضطراره بهذا الدور، قدم "مادس هارليم" من الصليب الأحمر النرويجي الدعم للمراقب بصفته مستشاراً.

ويود المراقب أن يتوجه بالشكر على وجه الخصوص إلى قيادتي جمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني على تعاونها مع عملية المراقبة المستقلة وعلى عبارات المجاملة الشخصية التي خصتها بها المراقب.

مهمة المراقب

تنبثق مهمة المراقب من القرار رقم 10 الذي اعتمده مجلس المندوبين لعام 2015 وأيده القرار رقم 8 الصادر عن المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين للصليب الأحمر والهلال الأحمر (المؤتمر الدولي)، وكذلك القرار 5 الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2017.

وتحث هذه القرارات جمعية ماجن دافيد أدوم على الامتثال لالتزاماتها المقطوعة بموجب أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي لعملياتها واتخاذ الإجراءات المناسبة لوضع حد لعدم الامتثال لهذه الأحكام. وطلب أيضاً إلى جمعية ماجن دافيد أدوم وأطراف معنية أخرى، في إسرائيل وخارجها، اتخاذ تدابير عملية إضافية لمعالجة سوء استخدام شعار جمعية ماجن دافيد أدوم في الأرض التي تعتبر ضمن النطاق الجغرافي لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني. وبموازاة ذلك، دعت الحركة دولة إسرائيل إلى مواصلة تقديم الدعم لجمعية ماجن دافيد أدوم لضمان التنفيذ الكامل لالتزاماتها المقطوعة بموجب مذكرة التفاهم.

وإثر اعتماد هذه القرارات، أكد رئيسا الاتحاد الدولي واللجنة الدولية، بتأييد من اللجنة الدائمة، تعيين السيد "روبرت تيكنير"، الحائز على وسام الاستحقاق الأسترالي، مراقباً معنياً بمذكرة التفاهم. وعُهدت إلى المراقب مهام من ضمنها مراقبة تنفيذ مذكرة التفاهم بصورة منتظمة وتقديم تقرير عن ذلك مرتين في السنة إلى الحركة وإلى مجلس المندوبين لعام 2017، وعبره إلى المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، والتحقق

من المعلومات المقدمة من الجمعيتين الوطنيتين بشأن هذا التنفيذ، والبحث عن بدائل بناء داخل الحركة لمعالجة المسائل المطروحة في التقارير.

ووافق مجلس المندوبين لعام 2017 على ضرورة تجديد اختصاصات المراقب وأعرب عن رغبته القوية في أن يشهد تحقق التنفيذ الكامل والتثبت منه بوقت كافٍ قبل انعقاد مجلس المندوبين والمؤتمر الدولي الثالث والثلاثين في عام 2019.

وقد اضطلع المراقب بهذا الدور على أساس طوعي.

السياق الخارجي

يتعين تنفيذ مذكرة التفاهم في سياق من أشد وأقدم السياقات السياسية تعقيداً في العالم، حيث يتقاطع سيناريو العمل الإنساني يوماً مع سيناريوهات السياسة والأمن والنزاع. ولا توجد أي عملية للسلام في الوقت الحالي، ولا ينفك الاحتلال يزداد تعقيداً وشدة في ظل توسع المستوطنات الإسرائيلية في الأرض الفلسطينية المحتلة. وعلاوة على ذلك، لا يوجد حوار بين الإسرائيليين والفلسطينيين بشأن الشكل الذي ستكون عليه عملية السلام في المستقبل.

ولأسباب مفهومة، لا يزال التوتر قائماً بين الفلسطينيين والسلطات المدنية والعسكرية وقوات الأمن الإسرائيلية في الضفة الغربية، وتترتب على ذلك نتائج على تسيير العمل الإنساني الذي تضطلع به كلتا الجمعيتين الوطنيتين، بما في ذلك تقديم الخدمات الطبية العاجلة في الضفة الغربية وفي القدس الشرقية.

وبالإضافة إلى ذلك، لا يزال الوضع الإنساني الصعب دوماً في غزة، إلى جانب المسائل الأمنية ذات الصلة، يفرض المزيد من الضغوط على العمليات التي تنفذها الجمعيتان الوطنيتان في إطار أدائها لمهمتها الإنسانية. وقد أدى إجراء عمليتين انتخابيتين عامتين في إسرائيل خلال الفترة التي سبقت انعقاد الاجتماعات الدستورية إلى تعقيد الوضع أكثر فأكثر.

أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي

ألف) معلومات أساسية واستعراض تاريخي موجز

ليست المسائل المثارة في هذا التقرير وليدة اليوم. وقد وقعت الجمعيتان الوطنيتان مذكرة التفاهم التي نشأت عنها الالتزامات المتعلقة بالنطاق الجغرافي في عام 2005 قبل قبولها في الحركة. ومن الحقائق التاريخية المثبتة أن توقيع مذكرة التفاهم والاتفاق بشأن التدابير التشغيلية قد تم بحضور السلطات الإسرائيلية والفلسطينية، بالإضافة إلى حضور الحكومة السويسرية بصفتها شاهداً رسمياً.

ومثلما لوحظ في التقارير التي أعدها المراقبون السابقون، فقد اتفق في مذكرة التفاهم على أن تعمل الجمعيتان الوطنيتان وفقاً للإطار القانوني الواجب تطبيقه على الأرض الفلسطينية التي احتلتها إسرائيل عام 1967؛ وأن تعترف جمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بأن هذه الأخيرة هي الجمعية الوطنية المصرح لها بالعمل في الأرض الفلسطينية وأن هذه الأرض تقع في النطاق الجغرافي للأنشطة الميدانية لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وصلاحياتها؛ وأن تحترم جمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني اختصاص كل منهما وتعملان وفق النظام الأساسي والنظام الداخلي للحركة؛ وأن تضمن جمعية ماجن دافيد أدوم عدم وجود أي فروع لها خارج الحدود المعترف بها دولياً لدولة إسرائيل؛ وأن تجري الأنشطة الميدانية وفقاً لحكم الموافقة الوارد في القرار رقم 11 الصادر عن المؤتمر الدولي المنعقد عام 1921.

وكما ورد في التقارير التي أعدها المراقبون السابقون، فقد اتفق الطرفان في وقت لاحق على عملية من خطوتين تحقق بموجبها جمعية ماجن دافيد أدوم الإسرائيلية امتثال عملياتها لأحكام "النطاق الجغرافي" لمذكرة التفاهم. وبحسب هذا الاتفاق، تنقل جمعية ماجن دافيد أولاً المسؤولية التشغيلية عن إدارة الخدمات الطبية العاجلة في المستوطنات إلى السلطات المحلية أو الكيانات الأخرى. وثانياً، تعدّل جمعية

ماجن دافيد أدوم مظهر سيارات الإسعاف وزى العاملين الطبيين في حالات الطوارئ، بحيث لا يحملون علامات مماثلة لتلك المستخدمة لمركبات جمعية ماجن دافيد أدوم والعاملين فيها.

وأشار التقرير الذي قدمه المراقب إلى مجلس المندوبين السابق المنعقد في عام 2017 إلى وجود 68 سيارة إسعاف إسرائيلية تشغلها المجتمعات المحلية و17 مركبة تابعة لجمعية ماجن دافيد أدوم بينها وحدات للعناية المركزة المتنقلة وسيارات إسعاف أخرى تابعة لهذه الجمعية تُستخدم بصورة جزئية في الضفة الغربية.

وعلى نحو ما ذكر المراقب السابق مراراً، فإنه لا يمكن، وفقاً للتفاهم الذي تسنى التوصل إليه بين الجمعيتين الوطنيتين، اعتبار أن أحكام النطاق الجغرافي الواردة في مذكرة التفاهم قد نفذت إلا حينما تُنفذ هاتان الخطوتان.

ولئن أحرز تقدم كبير بشأن مسألة نقل المسؤولية عن إدارة الخدمات الطبية العاجلة في المستوطنات إلى السلطات أو الكيانات المحلية، فقد ثبت أن الخطوة الثانية المتعلقة بمظهر مركبات الخدمات الطبية العاجلة التي يشغلها متطوعون من المجتمعات المحلية في المستوطنات الإسرائيلية تشكل التحدي الأكبر.

وقد أحرزت جمعية ماجن دافيد أدوم بالفعل تقدماً في معالجة هذه المسألة في عام 2011؛ ومع ذلك، فقد أبلغ المراقب حينها عن مستجدات حدثت لاحقاً وأدرجها في التقرير الذي قدمه إلى مجلس المندوبين لعام 2011. وأشار إلى الصعوبات التي واجهتها جمعية ماجن دافيد أدوم، ولفت الانتباه على وجه التحديد إلى "ورود معلومات عن إجراءات قام بها أشخاص لإعادة وضع علامات جمعية ماجن دافيد أدوم على بعض سيارات الإسعاف". والواقع أن جمعية ماجن دافيد أدوم ذكرت لاحقاً، في أغسطس 2017، أن معظم سيارات الإسعاف قد أعيد طلاؤها لتوضع عليها علامات جمعية ماجن دافيد أدوم مجدداً. وبالإضافة إلى ذلك، فقد استخدمت سيارات إسعاف جديدة تحمل علامات جمعية ماجن دافيد أدوم.

باء) القرار الصادر عن مجلس المندوبين لعام 2015 والمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين

اعتمد المؤتمر الثاني والثلاثون المنعقد في عام 2015 بتوافق الآراء قراراً ينص في جزء منه على ما يلي:

1- يلاحظ مع التقدير التام مدى التقدم المحرز، ويقر بالخطوات التي اتخذتها كل من جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وجمعية ماجن دافيد أدوم طوال العقد الماضي لتنفيذ مذكرة التفاهم/الاتفاق بشأن التدابير التشغيلية، لكنه يلاحظ مع ذلك ومع الأسف الشديد ما خلصت إليه اللجنة الدائمة من "عدم الإفادة منذ عام 2013 عن اتخاذ أي خطوات إضافية بشأن أحكام النطاق الجغرافي لمذكرة التفاهم"؛

2- بحث بشدة جمعية ماجن دافيد أدوم على الامتثال لالتزاماتها فيما يتصل بأحكام النطاق الجغرافي لمذكرة التفاهم، وعلى اتخاذ الإجراءات المناسبة لوضع حد لعدم الامتثال؛

3- يطلب من جمعية ماجن دافيد أدوم والأطراف المعنية الأخرى، في إسرائيل وخارجها، أن تتخذ تدابير ملموسة إضافية لوقف سوء استخدام شعار جمعية ماجن دافيد أدوم في الأراضي التي تعتبر داخل النطاق الجغرافي لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني؛

4- يدعو دولة إسرائيل إلى مواصلة دعمها لجمعية ماجن دافيد أدوم لضمان التنفيذ الكامل لالتزاماتها بموجب مذكرة التفاهم؛

وقد ذكرت الفقرة الأخيرة من منطوق القرار أن المؤتمر الدولي "يعرب عن الرغبة الصادقة في تحقيق التنفيذ الكامل لمذكرة التفاهم والتثبت منه قبل انعقاد مجلس المندوبين لعام 2017".

جيم) المستجدات التي طرأت منذ انعقاد مجلس المندوبين لعام 2015 والمؤتمر الدولي الثاني والثلاثين

لم تُستجَب الدعوة التي وجهها المؤتمر الدولي الثاني والثلاثون لتحقيق نتيجة التنفيذ الكامل قبل انعقاد مجلس المندوبين لعام 2017.

ومع ذلك، فقد حدث قبل انعقاد مجلس المندوبين لعام 2017 تطور هام أبلغ المراقب مجلس المندوبين به. وقد دعا القرار الصادر عن المؤتمر الدولي دولة إسرائيل إلى "دعم جمعية ماجن دافيد أدوم لضمان التنفيذ الكامل لالتزاماتها بموجب مذكرة التفاهم". وتُظهر الدروس المستخلصة من تاريخ هذا الملف،¹ مدى أهمية الدعم الذي تقدمه حكومة إسرائيل في تحقيق نتائج مستدامة، ما زالت تستعصي على الحركة والطرفين حتى الآن.

ومع ذلك، فقد ذُكر المراقب الجمعيتين الوطنيتين بأن مذكرة التفاهم هي اتفاق مبرم بينهما وأن جمعية ماجن دافيد أدوم تظل مسؤولة عن الوفاء بالتزاماتها بموجب مذكرة التفاهم.

وتتمثل إحدى المبادرات الأولى التي اتخذها المراقب في التحاور مع وزارة الخارجية الإسرائيلية، استناداً إلى الالتزام الخطي السابق الذي تعهدت به الوزارة في عام 2015 والوارد في التقرير الذي قدمته اللجنة الدائمة إلى المؤتمر الدولي الثاني والثلاثين. وقد أعرب المراقب عن ارتياحه الشديد لنتائج التحاور مع الوزارة وتمكّن من إبلاغ مجلس المندوبين لعام 2017 بأنه حتى وإن لم يتحقق تنفيذ مذكرة التفاهم بعد، فقد اتخذت "خطوات مهمة في سبيل التوصل إلى تنفيذ مذكرة التفاهم بالكامل في المستقبل". وأرفق المراقب بالتقرير الذي قدمه إلى مجلس المندوبين نسخة من الرسالة الموجهة من وزارة الخارجية والمؤرخة 11 سبتمبر 2017. وتضمنت تلك الرسالة التزامات قوية يرى المراقب أنها ستعالج، إذا تم الوفاء بها، المسائل المهمة والأساسية المتصلة بالتزامات جمعية ماجن دافيد أدوم المفروضة بموجب مذكرة التفاهم. و"أحاط مجلس المندوبين علماً مع التقدير" بتلك الرسالة ولاحظ أنها "تشير إلى قرار وإجراءات ملموسة تسهم في تحقيق الامتثال لأحكام النطاق الجغرافي لمذكرة التفاهم، وإلى التزامها [الوزارة] بتنفيذ ذلك في إطار جدول زمني محدد، من أجل تيسير إحراز تقدم ملموس في هذه المسألة، واستكمال هذه الإجراءات بوقت كافٍ قبل انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين في عام 2019".

ووفقاً لما ورد في التقرير الذي قدمه المراقب إلى مجلس المندوبين، فقد "أشير في هذه الرسالة إلى عملية مهمة مشتركة بين الوكالات" ووردت فيها على وجه التحديد الفقرة التالية:

عقدت الحكومة هذه العملية التشاورية الرفيعة المستوى المشتركة بين الوكالات لتشمل الجهات المعنية الرئيسية الأخرى. وكان الهدف استكشاف الخيارات من أجل مساعدة جمعية ماجن دافيد أدوم على وضع حد لسوء استخدام المستوطنين أو البلديات لشعارها إذ أعادت جمعية ماجن دافيد أدوم طلاء سيارات الإسعاف التي يشغلونها في عام 2011 باستخدام علامات بديلة كي يتسنى تمييزها عن سيارات الإسعاف التي تشغلها الجمعية.

ووفقاً لما جاء في التقرير الذي قدمه المراقب إلى مجلس المندوبين لعام 2017:

تؤكد الفقرات الرئيسية من منطوق رسالة الحكومة أن الجهة الموقعة أبلغت رسمياً المراقب بأنه قد تقرر، بعد عقد العملية التشاورية الرفيعة المستوى المشتركة بين الوكالات [...].، أن "سيارات الإسعاف التابعة للبلديات" التي تشغلها البلديات المحلية [أي المستوطنات في الضفة الغربية] [...] سوف تحمل، بشكل دائم، شعاراً مختلفاً عن شعار جمعية ماجن دافيد أدوم، يتسنى تمييزه بوضوح عن الشعار الرسمي للجمعية". وتؤكد الرسالة أيضاً أن السلطات الإسرائيلية تدرس حالياً "خيارات مختلفة لسبب تنفيذ عملية استبدال شعار جمعية ماجن دافيد أدوم، بموازاة ضمان استمرار تقديم الخدمات الطبية لجميع سكان المنطقة² على أعلى مستوى عملي ممكن". وتتابع الرسالة: "ستبدأ عملية استبدال شعار جمعية ماجن دافيد أدوم خلال العام المقبل على أبعد تقدير، ما لم تستلزم الظروف تمديداً محدوداً لهذه الفترة". وتبدي الرسالة عزمًا على بذل قصارى الجهود من أجل تيسير إحراز

¹ لا يمكن أن تستمر جمعية ماجن دافيد في تنفيذ عملية عام 2011 الرامية إلى تعديل علامات سيارات الإسعاف التي تشغلها المجتمعات المحلية في مستوطنات الضفة الغربية في ظل عدم مشاركة الحكومة بصورة فعالة في هذه العملية.

² يشير ذلك إلى المستوطنات الإسرائيلية.

تقدم ملموس في هذه المسألة، وإذا سمحت الظروف بذلك، استكمال هذه الجهود بوقت كافٍ قبل انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين في عام 2019.

ولئن كان المراقب واضحاً وأشد الوضوح ومنفتحاً بل ومبالغاً في الترحيب برسالة الالتزام الواردة من حكومة إسرائيل، فهو حرص دائماً على خفض مستوى تفاؤله بتذكير جميع الأطراف بأنه سيرفع في نهاية المطاف إلى مجلس المندوبين لعام 2019 وإلى المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين تقريراً يعرض فيه، دون وجل أو محاباة، التقدم الفعلي المحرز في تنفيذ الالتزامات. وهذه الخطوة ضرورية لكفالة نزاهة تقريره وضمان الثقة في عملية المراقبة المستقلة. وما تسعى الحركة إلى إنجازه، من أجل تسوية هذه المسائل، إنما يكون بالأفعال لا بالأقوال.

ولذلك، قدم المراقب، قبل حلول الموعد النهائي للتنفيذ بوقت كافٍ، تقريراً آخر إلى الحركة في يونيو 2018 من أجل تحديد ما هو مطلوب بموجب القرارات السابقة الصادرة عن الحركة والاتفاقات التي أبرمها الطرفان، وتذكير الأطراف بذلك. والمتطلبات والملاحظات الواردة في التقرير هي على النحو التالي:

1) على نحو ما أوضح مجلس المندوبين، فإن "الحركة لا تُجند قراءة تقارير في عام 2019، في الفترة التي تسبق المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، تصف "التزامات بعمل مستقبلي". وما سيمها هو قراءة تطورات إيجابية ملموسة تم التحقق منها ويمكن أن تُعتبر بأنها تُسهم في التنفيذ الكامل لمذكرة التفاهم".

2) يتعين اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الالتزامات "قبل وقت كافٍ" من انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين.

3) حدد قرار مجلس المندوبين لعام 2017 والقرارات السابقة الصادرة عن المؤتمر الدولي تداعيات محتملة قد تترتب على عدم التنفيذ.

4) خلف المراقب انطباعاً قوياً لدى جمعية ماجن دافيد أدوم وذكر الحكومة الإسرائيلية "بالحاجة إلى ضمان أن تكون أيّ علامات معتمدة مختلفة ومميزة بشكل واضح عن شعار جمعية ماجن دافيد أدوم.

وأكد المراقب أيضاً، في الاتصالات الرسمية التي أجراها لاحقاً مع جمعية ماجن دافيد أدوم، عدداً من المبادئ الأساسية الأخرى، بما فيها ما يلي:

- المشورة التي أسداها لجمعية ماجن دافيد أدوم بضرورة عدم السلاح، في الفترة التي تسبق انعقاد المؤتمر الدولي الثالث والثلاثين، بتقليص المكاسب التي تحققت بموجب مذكرة التفاهم.
- أهمية ضمان ألا يرتدي الموظفون العاملون على سيارات الإسعاف التابعة للمجتمعات المحلية في الضفة الغربية الزي الرسمي لجمعية ماجن دافيد أدوم. وهذا عنصر قديم ضمن النتائج اللازمة لضمان التنفيذ الكامل.
- استمرار سريان مفعول العقود المبرمة مع المستوطنات لتشغيل سيارات الإسعاف التابعة للمجتمعات المحلية.

واقترح المراقب أيضاً، في المشورة التي أسداها لجمعية ماجن دافيد أدوم والحكومة الإسرائيلية، طريقة عملية للتحقق بسهولة من إعادة طلاء سيارات الإسعاف، ويكون ذلك بضمان التقاط صورة "قبل عملية إعادة الطلاء وبعدها" تبين بوضوح كل سيارة من سيارات الإسعاف وتؤكد إجراء عملية الطلاء هذه.

وليست هناك أدنى إشارة تدل على أن جودة الخدمات الطبية العاجلة المتاحة لسكان هذه المناطق سوف تقل نتيجة تسوية هذه المسائل بما يرضي الحركة.

وقد أكدت جمعية ماجن دافيد أدوم للمراقب استعدادها للتقيد بقرار الحكومة المتعلق بالشعارات، ولكنها تصر على ضرورة حصولها على تعليمات واضحة من حكومة إسرائيل أو على أدلة علنية أخرى على قرار رسمي قبل المضي قدماً في هذا الشأن. وقد أشار الاتحاد الدولي واللجنة الدولية على حكومة إسرائيل رسمياً بذلك. ويعتقد المراقب اعتقاداً جازماً بأن اتخاذ إسرائيل لهذا الإجراء سوف يكون متسقاً تمام الاتساق مع القرار السياسي الذي اتخذته سابقاً وأوردته في الرسالة المؤرخة 11 سبتمبر 2017 المشار إليها أعلاه.

دال) ملخص عن الوضع الراهن

استناداً إلى التزامات حكومة إسرائيل باتخاذ إجراءات وإلى الجدول الزمني المتفق عليه وعملية التشاور التي شرعت فيها الحكومة والمشار إليها أعلاه، فإن في مقدور جمعية ماجن دافيد أدوم، في ظل الدعم الذي تقدمه حكومة إسرائيل، تنفيذ أحد المكونات الرئيسية³ لأحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي.

وينص الجدول الزمني المتفق عليه لتنفيذ الالتزامات الواردة في الرسالة المؤرخة أيلول 2017 والموجهة من حكومة إسرائيل على أن ينجز العمل "قبل وقت كافٍ" من انعقاد الاجتماعات الدستورية. وخلال عام 2018، أبلغ المراقب بوضوح جميع الأطراف بأن تقريره النهائي سيُحرر ويقدم إلى اللجنة الدولية والاتحاد الدولي في شهر سبتمبر 2019 وبضرورة أن يُستكمل التنفيذ بحلول هذا التاريخ.

ويعترف المراقب بأن الفرصة قد فاتت خلال عام 2018 على الشركاء الإسرائيليين للحصول على توضيح بشأن التعليمات التي طالبت بها جمعية ماجن دافيد أدوم لدعم ما ورد في الرسالة التي وجهتها وزارة الخارجية إلى المراقب.

ويلاحظ المراقب أن هذا الجدول الزمني يشكل تحدياً بالنسبة لحكومة إسرائيل وجمعية ماجن دافيد أدوم على حد سواء بسبب تنظيم انتخابات عامة مرتين خلال عام 2019. وهناك الآن عملية ستفضي إلى تشكيل حكومة جديدة في إسرائيل؛ ولكن هذه العملية لم تكن قد استكملت في وقت كتابة هذا التقرير.

ويجدو المراقب الأمل في أن تتاح، عقب تشكيل الحكومة الجديدة في إسرائيل، فرصة تمكن الحكومة الجديدة، خلال الفترة التي تسبق انعقاد الاجتماعات الدستورية، من العمل على تفعيل الالتزامات المنصوص عليها في الرسالة المؤرخة 11 سبتمبر 2017 والإجراء الضروري المرتبط بها لدعم جمعية ماجن دافيد أدوم من أجل تنفيذ مذكرة التفاهم تنفيذاً كاملاً.

ولهذا السبب، أبلغ المراقب حكومة إسرائيل وكلتا الجمعيتين الوطنيتين باستعداده للعودة إلى المنطقة في أي وقت وعلى الفور قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية من أجل التشاور بشأن التنفيذ وعملية التحقق المقترحة لأغراض التنفيذ. وظلّ المراقب يؤكد باستمرار للأطراف بأن التنفيذ، وليس إطلاق الوعود بالتنفيذ، يشكل عصباً حاسماً للوفاء بالقرارات السابقة الصادرة عن الاجتماعات الدستورية المتعاقبة والتي اعتمدت بتوافق الآراء في عامي 2015 و2017 على حد سواء.

تنفيذ الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية

تنص مذكرة التفاهم بين الجمعيتين الوطنيتين في النقطة 6 على أن "تتعاون جمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من أجل تنفيذ مذكرة التفاهم هذه عند توقيعها ومن خلال الترتيبات التشغيلية المتفق عليها من قبل فريق العمل التقني المشترك".

ووقع في الوقت نفسه رئيس جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني ورئيس اللجنة التنفيذية لجمعية ماجن دافيد أدوم اتفاقاً بشأن الترتيبات التشغيلية.

ولئن أقر المراقب بأن محور التركيز الأساسي لعمله يدور حول تنفيذ أحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي، فهو درس أيضاً، بحكم الضرورة، الترتيبات التشغيلية المعقودة بين الجمعيتين الوطنيتين كما حُدّدت في الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية.

المادة 1 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية – الترويج والمناصرة

تتناول المادة 1 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية الالتزام الذي يقتضي من جمعية ماجن دافيد أدوم مساعدة جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من خلال الترويج والمناصرة لدى السلطات الإسرائيلية المعنية بشأن المسائل العملية اليومية والضرورة الحيوية بالنسبة لجمعية

³ ترد في القسم أعلاه قائمة شاملة بالشروط المطلوبة للتنفيذ الكامل استناداً إلى القرارات السابقة والاتفاقات المبرمة بين الطرفين.

الهلال الأحمر الفلسطيني للوصول للناس لأغراض العمل الإنساني ومسائل أخرى ذات صلة. ويتعين على جمعية ماجن دافيد أدوم مساعدة جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني من خلال الترويج والمناصرة لدى السلطات الإسرائيلية المعنية، وذلك كما يلي:

- أ- تأمين حركة التنقل لسيارات الإسعاف والمركبات التابعة للهلال الأحمر الفلسطيني في كل أنحاء الأراضي الفلسطينية وذلك من أجل توفير الخدمات الطبية العاجلة وغيرها من الخدمات الإنسانية؛
- ب- مساعدة مركبات وسيارات إسعاف وموظفي جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني على الوصول إلى كل الأشخاص الذين هم بحاجة للخدمات الطبية العاجلة وغيرها من الخدمات الإنسانية؛
- ج- تسهيل مرور سيارات الإسعاف عبر نقاط التفتيش وإنشاء ممرات منفصلة سريعة لنقل المرضى إلى المستشفيات الإسرائيلية عند الضرورة؛ وتسهيل مرور المرضى عبر جسر النبي؛
- د- تسهيل مرور المرضى بين قطاع غزة والضفة الغربية عند الضرورة؛
- هـ- توفير مناطق آمنة لسيارات الإسعاف التابعة لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني عند نقاط التفتيش المعنية؛
- و- مساعدة سيارات الإسعاف التابعة للهلال الأحمر الفلسطيني على الوصول إلى القدس الشرقية وتمركزها في مستشفى الولادة التابع له هناك، وتسهيل الوصول إلى المستشفيات والخدمات الطبية والإنسانية الأخرى كما نصت عليه لجنة الارتباط.

دواعي القلق الداهمة

ظهرت منذ البداية مسألة مثيرة للقلق الشديد تتعلق بإبلاغ الحركة بمجريات الأمور. وخلال المناقشات التي دارت مع ممثلي جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني في القدس الشرقية أثناء الزيارة الأخيرة التي جرت في يونيو 2019، استرعى انتباه المراقب رفض منح ترخيص جديد لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وتجديد التراخيص الحالية الممنوحة لها لتقديم الخدمات الطبية العاجلة في القدس الشرقية إلى أن تحذف كلمة "فلسطين" من شعار الجمعية الذي يظهر على سيارات الإسعاف.

وأخطر المراقب حكومة إسرائيل على الفور بالقلق الذي يساوره إزاء هذا التراجع. وإذا لم تُحلّ هذه المشكلة، فهي ستقوّض أحد إنجازات مذكرة التفاهم الذي كفل اضطلاع جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بتقديم الخدمات الطبية العاجلة في القدس الشرقية على النحو المنصوص عليه في مذكرة التفاهم/الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية. ومع الأسف، لم تكن هذه المشكلة قد حُلّت وقت كتابة هذا التقرير.

ويُذكَر المراقب الأطراف بأن الاتفاق المبرم في عام 2007 بين الحكومة الإسرائيلية وجمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني قد أقر بأن سيارات الإسعاف الموجودة في القدس الشرقية ستحمل علامات جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وشعارها.

والجدير بالثناء أن جمعية ماجن دافيد أدوم خاطبت وزارة الصحة الإسرائيلية مراراً في هذا الشأن، وقد وجهت الآن رسماً رسالة خطية إلى الوزارة. وتبيّن هذه الرسالة دعم جمعية ماجن دافيد أدوم الكامل للترخيص لسيارات الإسعاف التابعة للهلال الأحمر الفلسطيني بموجب الشروط التي سبق الاتفاق عليها. وتتضمن الرسالة أيضاً صوراً التقطتها اللجنة الدولية لسيارات الإسعاف التابعة للهلال الأحمر الفلسطيني في القدس الشرقية لإثبات أن شعار جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني لم يتغير على الإطلاق. وقد شارك موظفون كبار في جمعية ماجن دافيد أدوم في هذا المسعى.

مسائل عامة بشأن إمكانية الوصول

من أجل الوفاء بالالتزامات المقطوعة بموجب الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية، سعت جمعية ماجن دافيد أدوم بوجه عام إلى مساعدة جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني في تمكين المركبات وسيارات الإسعاف التابعة لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وموظفيها من الوصول لتقديم الخدمات الطبية العاجلة والخدمات الإنسانية الأخرى، ويحظى هذا المسعى بالاعتراف وبالمزيد من التشجيع.

ومع ذلك، فإن المسائل الأعم المتمثلة في إمكانية وصول سيارات الإسعاف التابعة للهلال الأحمر الفلسطيني لأغراض إنسانية تظل صعبة للغاية، وقد أعربت جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني علناً عن شواغلها على مدى فترة طويلة من الزمن. وتتعلق إحدى المشاكل العويصة بوجه خاص بتكرار الصعوبات المرتبطة بتيسير مرور المرضى من قطاع غزة (معربر إيريز) إلى القدس والضفة الغربية بسبب نظام التصاريح الذي تفرضه السلطات الإسرائيلية على سائقي مركبات جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني القادمين من الضفة الغربية.

وتواجه جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني صعوبات منتظمة في الحصول على التصاريح في حينها لموظفيها المقيمين في الضفة الغربية والعاملين في القدس. وفي جميع هذه التحديات، يمكن أن تكون جهود المناصرة الحالية التي تضطلع بها جمعية ماجن دافيد أدوم مفيدة لجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني في تنفيذ مهمتها الإنسانية.

وما يشجع المراقب إلى حد ما هو إمكانية تعزيز فعالية الترويج والمناصرة بين جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وجمعية ماجن دافيد أدوم بناءً على الإشارات الواضحة التي قدمتها الجمعيتان الوطنيتان في الاجتماع الذي عقده معهما في يونيو 2019. وقد تعهدتا بدعم إعادة عقد اجتماعات لجنة الارتباط بانتظام، كما نص عليها الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية. وتُشجّع بشدة القيادتان الإداريتان للجمعيتين الوطنيتين على المشاركة في الاجتماعات المقبلة بما يتوافق مع الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية.

والجدير بالذكر أن الطرفين قد ركزا، خلال الاجتماعين اللذين عقدتهما لجنة الارتباط في يونيو وسبتمبر 2019، على المسائل التشغيلية الرئيسية، بما فيها مسألة منح التراخيص لسيارات الإسعاف في القدس الشرقية والمشار إليها أعلاه ومسألة التصاريح من أجل السماح لموظفي جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بالسفر ذهاباً وإياباً بين الضفة الغربية ومعربر إيريز.

ومن النتائج المهمة الأخرى الاجتماعات التي نُظمت بين جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني وجمعية ماجن دافيد أدوم ومستشفيات القدس الغربية لمناقشة مسائل تتعلق بإمكانية الوصول معمة بالنسبة للهلال الأحمر الفلسطيني. ويشيد المراقب بكلتا الجمعيتين الوطنيتين لما بذلتاه من جهود في تنظيم اجتماعي لجنة الارتباط هذين وللنتائج البناءة التي أسفرا عنها.

ويناشد المراقب كذلك الجمعيتين الوطنيتين مواصلة تنظيم هذه الاجتماعات حتى دون إيعاز من المراقب. وبطبيعة الحال، فاللجنة الدولية والاتحاد الدولي على أهبة الاستعداد لمساعدة الجمعيتين الوطنيتين في تنظيم هذه الاجتماعات.

المادة 2 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية – التعاون

أقر هذا التقرير بما تحقق من فوائد إيجابية للغاية من الناحية الإنسانية ومن ناحية إنقاذ الأرواح نتيجة التآزر بين الجمعيتين الوطنيتين وتعاونها فيما يتعلق بتنفيذ المادة 1 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية.

وتنص المادة 2 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية على أن تُعزز جمعية ماجن دافيد أدوم وجمعية الهلال الأحمر الفلسطيني تعاونها في النهوض بمهمتهما الإنسانيين بوسائل من قبيل تعزيز نظم الاتصال التي يستخدمانها، والالتزام بتبادل المعرفة والخبرة في مجالات مثل التأهب للكوارث، والخدمات الطبية العاجلة، والإسعافات الأولية. ويكون ذلك من خلال تنظيم دورات تدريبية واجتماعات مشتركة ومتبادلة، وتبادل المتطوعين والشباب، وعقد اجتماعات منتظمة بشأن الخدمات الطبية العاجلة والشباب والمتطوعين، وتمكين لجنة الارتباط من الاجتماع كل شهر أو أكثر من مرة في الشهر عند الضرورة. وتشمل المادة أحكاماً أخرى تتعلق ببرامج التوعية والتعاون بشأن القضايا المتعلقة ببنك الدم.⁴

وخلص المراقب في التقرير الذي قدمه إلى مجلس المندوبين في عام 2017 إلى ما يلي:

⁴ توقفت جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني، منذ عقد من الزمن، عن توفير خدمات بنك الدم.

تجدد الإشارة بشكل خاص إلى مجال من التعاون المهم والضروري بين الجمعيتين الوطنيتين يتعلق بالاستعدادات لمواجهة الكوارث وجمود الانتعاش التي ستطلق في حال حدوث زلزال كبير في المنطقة. ويُذكر المراقب بالزلزال الكبير الأخير الذي ضرب المنطقة عام 1927 والسوابق التاريخية الأكثر تدميراً التي وقعت على امتداد خطوط الصدع الجيولوجي التي تمر عبر الضفة الغربية وغور الأردن.

وخلص المراقب في تقريره السابق هذا إلى أن "الكوارث الطبيعية المستقبلية من هذا النوع لن تحترم أي حدود جغرافية".

وقد تعذر على المراقب إقناع جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بالتعاون مع جمعية ماجن دافيد أدوم بخصوص هذه المسألة ذات البعد الإنساني العميق. ويأخذ المراقب علماً بموقف ورأي جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني التي تعتبر أنه ما لم تُحلّ المسائل المتعلقة بالنطاق الجغرافي، فلن يكون هناك تعاون، بل ولن تعقد أي اجتماعات، بشأن هذه المسألة وغيرها من المسائل المائة. ويلاحظ المراقب أيضاً خيبة الأمل الشديدة التي انتابت قيادة جمعية الهلال الأحمر الفلسطيني بسبب عدم ضمان التنفيذ الكامل لأحكام مذكرة التفاهم المتعلقة بالنطاق الجغرافي.

ويستتبع ذلك أن التعاون الآخر المنصوص عليه في المادة 2 من الاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية لن يكون ممكناً أيضاً ما دامت جمعية ماجن دافيد أدوم لم تعالج المسائل المتعلقة بتنفيذ النطاق الجغرافي. ويعني هذا أنه لن يكون هناك، لا اليوم ولا في المستقبل، أي تعاون أو تواصل بشأن مسائل من قبيل الخدمات الطبية العاجلة، أو الإسعافات الأولية، أو التأهب للكوارث، أو الشباب، أو المتطوعين، أو بشأن تنظيم اجتماعات أخرى رفيعة المستوى أيا كان نوعها بين الجمعيتين الوطنيتين، ما عدا اجتماعات لجنة الارتباط، إذا استؤنف عقدها الآن وفق الوعود المقطوعة.

الخلاصة

بما لا شك فيه أن الحركة لا تزال تؤمن إيماناً راسخاً بإمكانية التنفيذ الكامل لمذكرة التفاهم والاتفاق بشأن الترتيبات التشغيلية، على النحو المبين في القرارين الصادرين عن الاجتماعات الدستورية في عامي 2015 و2017 والمتمدين بتوافق الآراء.

وسترتب أيضاً على هذه النتيجة عواقب إنسانية إيجابية لأنها ستتيح للجمعيتين الوطنيتين التعاون بقدر أكبر من الفعالية بشأن أهم المسائل الرئيسية التي تواجهها، سواء في سياق النزاع الذي ينشطان فيه، أو الكوارث الطبيعية التي قد تتعرض لها المنطقة.

وفيما يتعلق بأحكام النطاق الجغرافي الواردة في مذكرة التفاهم، يخلص المراقب إلى أنه لم يُتخذ بعد أي إجراء عملي لازم للدفع قدماً بتنفيذ مذكرة التفاهم.

ومع ذلك، يظل المراقب متفائلاً بإمكانية إحراز تقدم كبير نحو إتمام تنفيذ مذكرة التفاهم، إن لم يكن تنفيذها بالكامل، قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية في شهر ديسمبر في حال قدمت حكومة إسرائيل المقبلة وجمعية ماجن دافيد أدوم تعهداً في هذا الصدد. والمراقب مستعد للعودة إلى المنطقة في أي وقت قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية لمساعدة الأطراف على المضي قدماً بهذه المسألة.

وإذا لم تسنح هذه الفرصة قبل انعقاد الاجتماعات الدستورية، فإن المسؤولية عن إجراءات التنفيذ ستقع على عاتق حكومة إسرائيل المقبلة وجمعية ماجن دافيد أدوم.

وبالنظر إلى انقضاء المدة المحددة في الجدول الزمني المتفق عليه للتنفيذ، فلا يمكن لجمعية ماجن دافيد أدوم وحكومة إسرائيل التحجج بأي عذر لتبرير أي نتيجة غير التنفيذ الكامل لمذكرة التفاهم في الأشهر الأولى من عام 2020 بغية الوفاء بالتزاماتها المتفق عليها.