

[عمليات] المزيد من إعادة الانتشار؛ المرحلة التالية في الاتفاق المرحلي الإسرائيلي . الفلسطيني: النواحي القانونية *1997/1/19

1- الخلفية

يحدد إعلان المبادئ، الموقع بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية في أيلول/سبتمبر 1993، الترتيبات التي تحكم العلاقات الإسرائيلية . الفلسطينية لفترة انتقالية تمتد خمسة أعوام. وفي أثناء هذه الفترة، يجري الطرفان مفاوضات بشأن مسائل الوضع الدائم، بما في ذلك مسائل القدس، والمستوطنات، والإسرائيليين**، والمواقع العسكرية، والحدود... إلخ؛ ويقومان بتنفيذ نتائج هذه المفاوضات في نهاية فترة الأعوام الخمسة. وينص إعلان المبادئ على تنفيذ عدد من المراحل في خلال الفترة الانتقالية. وقد كان أهم هذه المراحل يتمثل في إعادة انتشار القوات الإسرائيلية في جميع أنحاء الضفة الغربية وفقاً للاتفاق المرحلي الموقع في أيلول/سبتمبر 1995، التي أتت بانتخاب مجلس فلسطيني في كانون الثاني/يناير 1996. وفي إثر إعادة الانتشار هذه، تتألف الضفة الغربية من ثلاثة أنواع من المناطق:

المنطقة أ، وتشمل مدن جنين ونابلس وطولكرم وقلقيلية ورام الله وبيت لحم وأريحا، وتحتوي على 26% من السكان الفلسطينيين. وفي هذه المناطق يتولى المجلس الفلسطيني كامل المسؤولية في مجالي الأمن الداخلي والنظام العام، إضافة إلى الشؤون المدنية. (تخضع مدينة الخليل لترتيبات خاصة حددها الاتفاق المرحلي والبروتوكول الخاص بإعادة الانتشار في الخليل).

المنطقة ب، وتضم البلدات والقرى في الضفة الغربية. وفي هذه المناطق التي تحتوي على نحو 70% من السكان الفلسطينيين، يتولى المجلس مسؤولية النظام العام، بينما تحتفظ إسرائيل بالمسؤولية الأمنية المطلقة لحماية مواطنيها ومكافحة الإرهاب. وللمجلس كامل السلطات المدنية كما في المنطقة أ.

المنطقة ج، وتشمل المناطق غير الأهلة عامةً في الضفة الغربية والمناطق ذات الأهمية الاستراتيجية لإسرائيل والمستوطنات اليهودية. وتحتفظ إسرائيل في هذه المناطق بالمسؤولية الكاملة في مجالي الأمن والنظام العام، وكذلك في ما يختص بالمسؤوليات المدنية المتعلقة بالأراضي (كالتخطيط، والتقسيم إلى مناطق، والآثار... إلخ). وينهض المجلس بالمسؤولية المدنية في المجالات المدنية الأخرى.

2- عمليات المزيد من إعادة الانتشار

تنص الاتفاقات المعقودة بين إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية على أنه إلى جانب عملية إعادة الانتشار التي نفذتها إسرائيل قبل الانتخابات الفلسطينية، سيكون هناك عمليات إعادة انتشار إضافية للقوات الإسرائيلية في الضفة الغربية. وبصورة خاصة، فإن إعلان المبادئ ينص على:

”سيتم بالتدرج المزيد من إعادة انتشار إلى مواقع محددة بالتناسب مع تولي الشرطة الفلسطينية مسؤولية النظام العام والأمن الداخلي. (المادة 13 من إعلان المبادئ).“

* مترجم عن النص الذي نشرته دائرة الإعلام في وزارة الخارجية الإسرائيلية باللغة الإنكليزية عبر الإنترنت.

** هكذا في الأصل. والمعنيون في مفاوضات الوضع النهائي هم اللاجئون الفلسطينيون.

ولقد كُرر هذا النص ووسّع في الكثير من مواد الاتفاق المرحلي* ويمكن القول، إذا شئنا اختصار هذه الأحكام، إن الاتفاق المرحلي يقضي بأن تقوم إسرائيل بتنفيذ عملية انتشار إضافية مقسمة إلى ثلاث مراحل تمتد كل مرحلة منها ستة أشهر. وفي أثناء هذه المراحل، تعيد القوات الإسرائيلية انتشارها إلى مواقع عسكرية محددة، ويتم نقل السلطات والمسؤوليات المتعلقة بالأراضي، والتي لا تزال إسرائيل تحتفظ بها في المنطقة ج، إلى الولاية القضائية الفلسطينية. ولدى انتهاء عمليات إعادة الانتشار الإضافية، ستشمل سلطة المجلس الفلسطيني أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، باستثناء القضايا التي سيتم التفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع الدائم. وتسجل المذكرة للسجل، التي أعدها المنسق الأميركي الخاص للشرق الأوسط، دنيس روس، لدى اختتام مفاوضات بروتوكول الخليل، اتفاق الجانبين على أن تنفيذ المرحلة الأولى من مراحل المزيد من إعادة الانتشار سيتم خلال الأسبوع الأول من آذار/مارس 1997.

وفي ما يتعلق بمراحل المزيد من إعادة الانتشار التالية، أعرب وزير الخارجية الأميركي، وارن كريستوفر، في رسالته إلى رئيس الحكومة نتنياهو لدى توقيع بروتوكول الخليل، عن اقتناع الولايات المتحدة بأن عمليات المزيد من إعادة الانتشار ينبغي أن تستكمل في غضون 12 شهراً من تنفيذ المرحلة الأولى، لكن من دون أن تتعدى منتصف سنة 1998.

3- طبيعة "إعادة الانتشار"

إن كلاً من إعلان المبادئ والاتفاق المرحلي لم يحتو على تعريف لمصطلحي "إعادة الانتشار" و"المزيد من إعادة الانتشار". بيد أنه يجب التمييز بين مصطلح "إعادة الانتشار" ومصطلح "الانسحاب"، كما هو مستخدم في إطار انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا. فخلافاً لـ "الانسحاب" الذي يستلزم سحب معظم القوات من المنطقة المعنية، فإن "إعادة الانتشار" تشير فقط إلى موقع القوات؛ إنها لا تضع أية قيود على عيدها ومعداتها العسكرية، أو على إمكان إدخال قوات ومعدات إضافية إذا تطلب الأمر.

4- شروط تنفيذ أحكام عمليات المزيد من إعادة الانتشار

يوصف التزام تنفيذ المزيد من إعادة الانتشار، في كل من إعلان المبادئ والاتفاق المرحلي، بأنه "متلازم مع تولي الشرطة الفلسطينية مسؤولية النظام العام والأمن الداخلي". ويرمي هذا النص إلى ضمان أنه في حال وجود وضع كان الجانب الفلسطيني فيه غير قادر، أو غير راغب في تنفيذ مسؤولياته الأمنية، فإن إسرائيل لن تكون مرغمة على تعريض نفسها للخطر عبر نقلها المزيد من الأراضي إلى الولاية القضائية الفلسطينية. وبكلمات أخرى، فقد ذكر بوضوح أن عمليات المزيد من إعادة الانتشار كناية عن التزام متبادل: فإسرائيل ملزمة بنقل المزيد من أراضي الضفة الغربية إلى الولاية الفلسطينية فقط عندما يبرهن الجانب الفلسطيني عن كونه قادراً وراغباً في الاضطلاع بمسؤولياته الأمنية.

* تحدد المادة 10-2 الالتزامات الإسرائيلية المتعلقة بتنفيذ المزيد من إعادة الانتشار:

"عمليات المزيد من إعادة الانتشار للقوات العسكرية الإسرائيلية إلى مواقع عسكرية محددة، ستبدأ بعد تولية المجلس. وستنفذ بصورة مرحلية متلازمة مع تولي الشرطة الفلسطينية مسؤولية النظام العام والأمن الداخلي، على أن تستكمل في غضون 18 شهراً من تاريخ تولية المجلس".

والجدول الزمني لعملية المزيد من إعادة الانتشار هذه، محدد في المادة 11-2-د، التي تنص على:

"إن عمليات المزيد من إعادة الانتشار للقوات العسكرية الإسرائيلية إلى مواقع عسكرية محددة ستنفذ بالتدرج، وفقاً لإعلان المبادئ، على ثلاث مراحل، تجري كل مرحلة منها بعد فترة من ستة أشهر، بعد تولية المجلس، وتستكمل في غضون 18 شهراً من تاريخ تولية المجلس".

أما مدى سلطات المجلس الفلسطيني في إثر إكمال عملية المزيد من إعادة الانتشار، فتصفها المادة 11-2:

"اتفق الجانبان على أن أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، وباستثناء [تلك المرتبطة] بالمسائل التي سيجري التفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع الدائم، ستخضع لولاية المجلس الفلسطيني، وذلك بطريقة ممرحلة تنجز في غضون 18 شهراً من تولية المجلس الفلسطيني، كما هو محدد أدناه".

5- مدى عمليات المزيد من إعادة الانتشار

يتسم إعلان المبادئ والاتفاق المرحلي بالعمومية في ما يتعلق بحجم الأراضي التي ستُنقل إلى الولاية الفلسطينية بموجب عمليات المزيد من إعادة الانتشار.

فبالنسبة إلى المرحلتين الأوليين من مراحل المزيد من إعادة الانتشار بصورة خاصة، لا يوجد أي مؤشر يدل على المناطق المعنية. هذا، إضافة إلى أن محاولات الجانب الفلسطيني في الاتفاق المرحلي إدخال أحكام محددة في هذا الشأن لم يُقبل بها. فبالنسبة إلى المرحلتين الأوليين من إعادة الانتشار، ترك لإسرائيل أن تحدد المناطق التي ستعيد انتشارها فيها ومدى إعادة الانتشار هذه.

أما في ما يختص بالمرحلة الثالثة من مراحل المزيد من إعادة الانتشار، فإن الاتفاق المرحلي يوفر بعض التوجيهات في شأن حجم إعادة الانتشار المتعلقة بهذه المرحلة. فالمادة 11-2، على وجه الخصوص، تنص على الآتي:

"اتفق الجانبان على أن أراضي في الضفة الغربية وقطاع غزة، وباستثناء [تلك المرتبطة] بالمسائل التي سيتفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع الدائم، ستخضع لسلطة المجلس الفلسطيني، وذلك بطريقة ممرحلة تُنجز في غضون 18 شهراً من تولية المجلس الفلسطيني، كما هو مفصل أدناه."

تجدر الملاحظة أن المادة تتحدث عن "أراض في الضفة الغربية وقطاع غزة" West Bank and Gaza territory (Strip)؛ وبالتالي فإن حذف أداة التعريف (كأن يقال، مثلاً: the territory of the West Bank and Gaza Strip)، هو أمر متعمد، ويرمي بوضوح إلى ترك الاحتمال مفتوحاً في أن تكون هناك مناطق في الضفة الغربية، إضافة إلى المناطق المرتبطة بمسائل الوضع الدائم، غير خاضعة لولاية المجلس. وذلك بخلاف اتفاقات غزة. أريحا التي أشارت إلى "withdrawal from the Gaza Strip and Jericho Area" (أنظر، على سبيل المثال، إعلان المبادئ، المادتين 5 و6)، واستلزمت بالتالي الانسحاب من المنطقة بأكملها، باستثناء المناطق المرتبطة بمسائل الوضع الدائم.

6- مسائل الوضع الدائم

في مناطق الضفة الغربية التي ستجري فيها عمليات المزيد من إعادة الانتشار، ينص الاتفاق المرحلي في مادته 11-2 على أن إعادة الانتشار لن تشمل المناطق المرتبطة بـ "المسائل التي سيتم التفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع النهائي". وتحتوي المادة 17 من الاتفاق المرحلي على قائمة بالمسائل التي ستتم معالجتها في هذه المفاوضات؛ والمسائل ذات التأثير الخاص في الأراضي هي: المستوطنات والمواقع العسكرية والحدود. ولا توفر الترتيبات تعريفاً لأيّة مسألة من هذه المسائل. ويبدو أن الأمر متروك مرة أخرى لإسرائيل كي تحدد عدد هذه المناطق ومواقعها وحجومها.

إضافة إلى مسائل الوضع الدائم، يشير الاتفاق المرحلي إلى أن هناك مناطق إضافية أخرى لن تجري فيها إعادة انتشار. وتحدد المادة 13 - 2 - ب (8) هذه الاستثناءات في عمليات المزيد من إعادة الانتشار كالاتي:

"في ما عدا مسائل مفاوضات الوضع الدائم ومسؤولية إسرائيل العامة عن الإسرائيليين والحدود." ويستدل من هذه الإضافة أن المناطق التي ستحتفظ إسرائيل بها لا تشمل المناطق المرتبطة بمسائل الوضع الدائم فحسب، بل إن المناطق التي تحتاج إسرائيل إليها لممارسة مسؤوليتها العامة عن أمن الإسرائيليين والحدود مستثناة بدورها من عمليات إعادة الانتشار.

وتبعاً لذلك، فإن المواد المتعلقة بإعادة الانتشار في الاتفاق المرحلي تنص على أن إعادة الانتشار ستجري في أراض في الضفة الغربية (لا في كل الضفة الغربية بالضرورة). وهي تنص أيضاً على أنها تشمل، في هذه المناطق التي ستجري فيها، المستوطنات والمواقع العسكرية والمناطق التي تحتاج إسرائيل إليها للاضطلاع بمسؤولياتها العامة عن الإسرائيليين والحدود. وسيحدّد حجم هذه المناطق ومواقعها من جانب إسرائيل في ضوء اهتماماتها الأمنية.

7- مواقع القوات العسكرية الإسرائيلية

ينص الاتفاق المرحلي على أن القوات العسكرية الإسرائيلية ستعيد، في إطار عمليات المزيد من إعادة الانتشار، انتشارها في "مواقع عسكرية محددة". وهذه المواقع غير محددة في الاتفاق، لكنها ستحدّد لاحقاً من

جانِب إسرائيل. ويظهر ذلك من أحكام المادة 11-2-، والتي تنص على أن المواقع العسكرية المعنية "ستحدد في مراحل المزيد من إعادة الانتشار... وسيجري التفاوض بشأنها في مفاوضات الوضع الدائم." إن هذه المادة تشدد على أن المواقع العسكرية المحددة لن تكون موضوعاً للمفاوضات إلا في إطار مفاوضات الوضع الدائم. أما قبل هذه المفاوضات، فهي ستحدد من جانب إسرائيل. ولقد أكد وزير الخارجية الأميركي، وارن كريستوفر، هذا الفهم في رسالته إلى رئيس الحكومة نتنياهو في إثر توقيع بروتوكول الخليل، والتي كتب فيها عن عملية إعادة إسرائيل انتشار قواتها و"تعيين مواقع عسكرية محددة."

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن إعادة الانتشار إلى مواقع عسكرية محددة لا تجعل نشاط القوات العسكرية الإسرائيلية محصوراً في هذه المناطق [أي المواقع]. فوفقاً لاتفاق غزة . أريحا الذي دعا إلى انسحاب القوات الإسرائيلية من قطاع غزة ومنطقة أريحا، سُمح للقوات الإسرائيلية بدخول هذه المناطق في إطار عملها وفقاً للأحكام المتعلقة بالأمن في اتفاق غزة . أريحا. أما في إطار عمليات المزيد من إعادة الانتشار، حيث لم يطلب من القوات الإسرائيلية أن تنسحب، بل أن تعيد انتشارها فقط، فمن البين أكثر أن هذه القوات ستكون قادرة على التحرك بحرية خارج المناطق التي أعادت انتشارها إليها لدى ممارستها مسؤولياتها الأمنية وفقاً للاتفاق المرحلي.

8- وضع الأراضي التي ستجري فيها عمليات المزيد من إعادة الانتشار

كما أشرنا أعلاه، فإنه في إثر إعادة انتشار القوات الإسرائيلية في الضفة الغربية في كانون الثاني/يناير 1996، باتت المناطق التي تخضع للولاية الفلسطينية واقعة ضمن منطقتين: المنطقة أ التي يضطلع الفلسطينيون فيها بالمسؤولية في مجالي الأمن الداخلي والنظام العام، والمنطقة ب، حيث مسؤولية النظام العام هي مسؤولية فلسطينية، بينما تحتفظ إسرائيل بالمسؤولية الأمنية العامة.

إن الاتفاق المرحلي لا يتطلب أن تنتقل جميع المناطق التي سيتم نقلها في سياق عملية المزيد من إعادة الانتشار إلى وضع المنطقة أ. فالمنطقة ب، التي ستحتفظ إسرائيل فيها بالمسؤولية الأمنية العامة، هي أيضاً منطقة يعتبرها الاتفاق أرضاً ستنتقل إلى الولاية الفلسطينية. وهكذا، فإن المادة 11 - 1 تنص، في إطار وصفها لعملية إعادة الانتشار التي جرت قبل الانتخابات، على أن "الأراضي في المناطق الآهلة (المنطقتان أ، ب)... ستخضع لولاية المجلس"، مشيرة بذلك إلى أن المنطقة ب تعتبر أيضاً . كالمناطق أ . أراضي ستنتقل إلى ولاية المجلس. وبصورة مماثلة، تصف المادة 13 - 2 إعادة الانتشار التي جرت في المنطقة ب بأنها "إعادة انتشار كاملة"، الأمر الذي يعني أن أي مزيد من إعادة انتشار في هذه المناطق ليس مطلوباً. وينتج من ذلك أنه لدى اختتام عملية المزيد من إعادة الانتشار، سيبقى التمييز بين المنطقة أ والمنطقة ب قائماً.

9- خلاصة

وفي الخلاصة، فإن أحكام عمليات المزيد من إعادة الانتشار في إعلان المبادئ والاتفاق المرحلي تنص على أنه يتعين على القوات الإسرائيلية أن تعيد انتشارها في الضفة الغربية على ثلاث مراحل. وستنفذ عمليات إعادة الانتشار هذه بصورة متلازمة مع، ومتوقعة على برهنة الشرطة الفلسطينية عن كونها قادرة على الاضطلاع بمسؤولياتها الأمنية. وكما هو متفق عليه في مفاوضات الخليل، فإن المرحلة الأولى من مراحل المزيد من إعادة الانتشار ستجري في أثناء الأسبوع الأول من آذار/مارس 1997، ويجب أن تستكمل عملية المزيد من إعادة الانتشار في وقت لا يتجاوز منتصف سنة 1998.

وقد ترك مدى المرحلتين الأوليين من إعادة الانتشار ليتم تحديده من جانب إسرائيل، في حين أنه لدى إتمام المرحلة الثالثة والأخيرة، فإن ولاية المجلس الفلسطيني ستشمل جزءاً من أراضي الضفة الغربية وقطاع غزة، لا كلها بالضرورة. وفي المناطق التي سيجري فيها مزيد من إعادة الانتشار، ستبقى مسائل الوضع الدائم . ومن بينها المستوطنات والمواقع العسكرية والحدود . خاضعة للولاية الإسرائيلية، وذلك إضافة إلى المناطق التي تحتاج إسرائيل إليها في اضطلاعها بمسؤوليتها العامة عن الإسرائيليين والحدود.

وبانتهاء عمليات المزيد من إعادة الانتشار، تكون القوات الإسرائيلية في مناطق إعادة الانتشار قد انسحبت إلى مواقع عسكرية محددة تحددها إسرائيل. ولا يضع الاتفاق المرحلي أي قيود على عديد القوات في هذه المناطق، أو على قدرة تحركها إلى خارج المناطق لدى تأديتها مسؤولياتها الأمنية وفقاً للاتفاق.

ولا يتطلب الاتفاق المرحلي أن تتمتع المناطق المنقولة إلى السلطات الفلسطينية في إطار عملية المزيد من إعادة الانتشار بوضع المنطقة أ؛ فأحكام عملية المزيد من إعادة الانتشار في الاتفاق تشير إلى استمرار وجود مناطق واقعة في وضعية المنطقة ب، أي ستبقى لإسرائيل المسؤولية العامة عن الأمن في هذه المناطق.

مجلة الدراسات الفلسطينية، جميع حقوق النشر وإعادة التوزيع محفوظة لمجلة الدراسات الفلسطينية، ولا يمكن نشرها أو توزيعها إلكترونياً إلا بإذن من رئيس تحرير المجلة وذلك عبر الكتابة إلى العنوان البريدي التالي: majallat@palestine-studies.org

يمكن تحميل هذه المقالة أو طبعتها للاستخدام الفردي وعند الاستخدام يرجى ذكر المصدر:
http://www.palestine-studies.org/ar_index.aspx