

บทที่ 2

การเข้าไปของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลางและบทบาทของสหรัฐฯ ใน กระบวนการสันติภาพอิสราเอล-ปาเลสไตน์

จากกล่าวได้ว่าปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์นี้ได้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของ
ขบวนการไซอนนิสต์ (Zionist) ในช่วงปลายของศตวรรษที่ 19 ที่ก่อตั้งโดยนายเทียดอร์
(เบนจามิน เซ็ฟ) เฮอร์ชล์ (Theodor (Binyamin Ze'ev) Herzl) นักหนังสือพิมพ์ชาวเยว่ห์ชาติ
ยังการเขียน เอิร์ชล์มีความคิดว่าการจัดตั้งรัฐมุสลิมของชนชาติเยว่ห์นั้นเป็นวิธีการที่จะจัดการกับ
ลักษณะต่อต้านชาวเยว่ห์และศาสนาญุดาย (Anti-Semitic) ของชาวญุดอยู่ บรูโน่ เอิร์ชล์ซักชวนให้เชื่อว่า
ปาเลสไตน์เป็นดินแดนที่ไม่มีผู้คน จึงเหมาะสมที่จะให้เป็นที่อยู่ของชนชาติที่ไม่มีดินแดนอยู่ (คือ ยิว)¹
แต่อย่างไรก็ดี ความคิดของยิวไม่อาจเป็นจริงได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากอังกฤษผู้เห็นว่า
ปาเลสไตน์นั้นอาจเป็นฐานที่มั่นที่มีความสำคัญในการเป็นที่ต่อสู้กับขบวนการกู้อิสราภาพของชาว
อาหรับได้² และในขณะที่อังกฤษกับฝรั่งเศสกำลังแบ่งดินแดนกันอยู่นั้นเอง อังกฤษก็ได้สังเกตเห็น
การผงาดขึ้นมาของมีอำนาจของสหรัฐฯ ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์นั้นในตะวันออก
กลาง

สำหรับการนำเสนอของบทนี้จะแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ 1) การเข้ามาเกี่ยวพันของสหรัฐฯ
ในภูมิภาคตะวันออกกลาง และ 2) บทบาทของสหรัฐฯ ต่อกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-
ปาเลสไตน์

¹ จรัญ มะลูลีม, “ความขัดแย้งระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” อัล-ยิดายะห์ online, <<http://org.muslimthai.com/jam-iyatul>>, 6:1 (มีนาคม 2543-มกราคม 2544).

² จรัญ มะลูลีม, ภูมิภาคอาหรับ-อิสราเอล, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2536), น. 290.

1. การเข้ามาเกี่ยวพันของสหรัฐฯ ในภูมิภาคตะวันออกกลาง

ก่อนที่เราจะกล่าวถึงบทบาทของสหรัฐฯ ต่อกระบวนการสร้างสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์นั้น เรายังคงจะจัดสภาพของภูมิภาคตะวันออกกลางและการเข้ามาเมืองของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้เสียก่อน

สหรัฐฯ เข้ามาเกี่ยวข้องในภูมิภาคตะวันออกกลางตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 โดยแบ่งการเข้ามาของสหรัฐฯ ในภูมิภาคตะวันออกกลางได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้³

1. ช่วงบุกเบิกจนถึงปี 1941 ช่วงนี้เป็นระยะเวลาที่สหรัฐฯ เข้ามายังรูปแบบของนักเผยแพร่ศาสนาคริสต์ นิกายโปรเตสแตนต์และนักศึกษาที่เข้ามาตั้งสถาบันการศึกษา แต่หลังจากปี 1918 เป็นต้นมา บทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะผู้ไม่หวงผลประโยชน์ก็เริ่มเดื่อมดอย สหรัฐฯ เริ่มดำเนินนโยบาย ครอบครองพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติและให้ความสำคัญต่อเหตุผลทางธุรกิจการค้ามากขึ้น⁴ ตัวอย่างเช่นในสมัยของประธานาธิบดีวูดวอร์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่สหรัฐฯ ได้ให้การสนับสนุนอังกฤษในการจัดตั้งรัฐยิวขึ้นในปาเลสไตน์ โดยคำนึงถึงการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตนเองและตอบสนองต่อความไฟแรงที่จะขยายอำนาจของตนออกไปในตะวันออกกลาง ทั้งนี้จะเห็นได้จากในเดือนตุลาคมปี 1917 เมื่อคณะรัฐมนตรีของอังกฤษกำลังตัดสินใจเรื่องการจัดตั้งรัฐยิวในดินแดนปาเลสไตน์ ตัวแทนของประธานาธิบดีวิลสัน คือ พันเอกเอ็ดوارด เอ็ม. เฮ้าส์ (Edward M. House) ได้ส่งโทรเลขไปยังรัฐบาลอังกฤษ กล่าวว่า สหรัฐฯ สนับสนุนสาธารสำคัญของคำประกาศบัลฟอร์ (Balfour Declaration)⁵ ที่จะจัดตั้งรัฐยิวขึ้นมาในดินแดนดังกล่าว แม้จะกล่าว เช่นนั้นแต่สหรัฐฯ กลับวางแผนที่จะขัดขวางมิให้อังกฤษมีเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ในปาเลสไตน์แต่เพียงลำพัง โดยสหรัฐฯ ได้ให้อังกฤษลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษ-สหรัฐอเมริกาในปี 1924 ที่ระบุในมาตรา 2 แห่งสนธิสัญญานั้นว่า “สหรัฐอเมริกาและชาวยิวนิวเกิร์กมีสิทธิและศักดิ์ศรีทุกอย่างเท่าเทียมกับชาติสมาชิกของสันนิบาตชาติและประชาชนแห่งชาตินั้น ๆ ถึงแม้ว่า

³ อับดุลโรhin สีอเต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” เอกสารประทัศน์, 2:27 (ก.ค.-ธ.ค. 2549), น.172-175.

⁴ เรื่องเดียวกัน, น. 173.

⁵ จรัญ มะลูลีม, บทนำแห่งตะวันออกกลาง, (กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), น. 292.

สหรัฐฯ จะไม่ได้เป็นสมาชิกสันนิบาตชาติกตาม” และในมาตรา 7 กล่าวว่า “ข้อความในสนธิสัญญาจะไม่สามารถมีการแก้ไขได้โดยนอกจากจะได้รับความเห็นชอบจากสหรัฐอเมริกา” ด้วยประการนี้ สหรัฐอเมริกาจึงได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายขององค์กรชั้นในปาเลสไตน์ และในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สถานภาพของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางเข้มแข็งขึ้น สหรัฐฯ สามารถมีส่วนร่วมเข้าปั้นรัฐยิวให้เป็นรูปเป็นร่างตามที่ตนประนานได้

2. ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (1941-1945) ก่อนจะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างอังกฤษและสหราชอาณาจักร ในตะวันออกกลางโดยเฉพาะในปาเลสไตน์ ในช่วงนั้นสหราชอาณาจักรยึดยังหนักแน่นกว่าโนยาบายของสหราชอาณาจักร จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 สหราชอาณาจักรเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ในปาเลสไตน์เท่านั้น แต่ค่ายอิหร่าน กาตาร์ ตาม การดำเนินนโยบายที่แท้จริงของสหราชอาณาจักรกลับแสดงออกถึงความต้องการที่จะสร้างสถานภาพของตนให้เข้มแข็งขึ้นในภูมิภาคอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ในด้านน้ำมัน ทั้งนี้ การที่สหราชอาณาจักรดำเนินนโยบาย “ไม่ก้าวถ่าย” ด้วยท่าทีภายใต้กฎหมายอียิปต์แท้จริงแล้วกลับมีกิจกรรมลับหลังอย่างรุนแรงนั้นเห็นได้จากข้อเสนอ Bilthmore (Bilthmore) ที่องค์การไซอุนนิสต์อเมริกันเสนอขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1942 ที่เรียกร้องให้ชาวเยว่ อพยพเข้ามาในปาเลสไตน์ได้โดยไม่จำกัดจำนวน เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนประเทศปาเลสไตน์ให้เป็นรัฐเยวุ แล้วให้สร้างกองทัพเยวุขึ้นมา ระหว่างนี้พวกชาวเยวุไซอุนนิสต์เห็นว่าอังกฤษช่วยอย่าไรไม่ได้ เพราะดำเนินนโยบายอ่อนแอกันไปจึงหันไปหาอเมริกา ในขณะเดียวกันสหราชอาณาจักรเห็นความสำคัญของดินแดนปาเลสไตน์มากขึ้นทำให้นโยบายต่างประเทศของสหราชอาณาจักรเปลี่ยนไปในเดือนพฤษภาคม 1944 วุฒิสภาและรัฐสภาสหราชอาณาจักร ได้ออกมติร่วมเพื่อเน้นย้ำว่าสหราชอาณาจักรจะดำเนิน “ขั้นตอนอันเหมาะสม” ใน การสร้างเงื่อนไขใหม่เพื่อไม่ให้มีการจำกัดจำนวนชาวเยวุที่อพยพเข้ามาในดินแดนปาเลสไตน์ และเปลี่ยนดินแดนปาเลสไตน์ให้เป็น “เครือประเทศเยวุที่มีอิสระและมีประชาธิปไตย” ถึงมตินี้จะไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติจริง ๆ ในตอนนั้น เพราะสถานการณ์ไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ได้ มตินี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าสหราชอาณาจักร กำลังรองรับความต้องการที่จะลงมาระบุการอย่างเปิดเผยเท่านั้น⁷

⁶ เรื่องเดียวกัน. น. 294.

⁷ เรื่องเดียวกัน. น.297-298.

3. ช่วงหลังสหภาพโลกครั้งที่ 2 จนถึงช่วงการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี 1991

หรือ ช่วงสหภาพเย็น สหภาพโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเรื่องความสมดุลแห่งพลังอำนาจของโลก สถานภาพของอังกฤษเสื่อมโกร穆ลงไป เพราะการแผลงสลายของระบบเมืองขึ้น การพัฒนาขึ้นของทุนนิยมก์เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐฯ มีความแข็งแกร่งขึ้นมา⁸ ช่วงที่ 3 นี้จึงเป็นช่วงที่ดินแดนแบบนี้มีผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นอย่างมหาศาลต่อสหรัฐฯ ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น 3 เรื่องสำคัญ คือ 1) น้ำมัน 2) ปาเลสไตน์กับการดำรงอยู่ของรัฐยิว และ 3) การคุกคามของสหภาพโซเวียตที่แฟอิทธิพลเข้ามานั้นในตะวันออกกลาง

การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้ปรากฏอย่างชัดเจนขึ้นเมื่อตอนที่ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. โรสเวลต์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ร่วมกับกระทรวงต่างประเทศวางแผนนโยบายและสร้างสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงและมั่งคั่งของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสหภาพโลกครั้งที่สอง⁹ และสหรัฐฯ ยังได้วางแผนยุทธศาสตร์การใช้น้ำมันในภูมิภาคตะวันออกกลางด้วย ทั้งนี้ ผู้นำและผู้วางแผนด้านยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เห็นว่า การเข้าถึงแหล่งน้ำมันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ¹⁰ ยิ่งไปกว่านั้น การเข้ามายุ่งเกี่ยวของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคตะวันออกกลางก็ยิ่งทำให้สหรัฐฯ ยิ่งต้องเข้ามาถ่วงดุลอำนาจของตนในภูมิภาคนี้

ในปี 1947 ความขัดแย้งระหว่างยิว-ชาวยิวที่ครอบครัวมุนแรงขึ้นทำให้อังกฤษหันไปขอคำแนะนำในการจัดการปัญหานี้จากสหประชาชาติ โดยในเดือนพฤษจิกายน 1947 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติลงมติให้มีการแบ่งแยกรัฐปาเลสไตน์ออกจากรัฐยิว ซึ่งท่าทีของสหรัฐอเมริกา (ในขณะนั้นตรงกับสมัยของประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman)) เห็นชอบต่อมตินี้อย่างออกนอกหน้า แต่อย่างไรดี การสนับสนุนการตั้งรัฐยิวในดินแดนปาเลสไตน์ก็ไม่ได้รับการสนับสนุนจากทุกคน ด้วยความกังวลว่าการดำเนินนโยบายเช่นนี้จะทำลายให้ความสัมพันธ์กับอาหรับและอาจทำให้สหภาพโซเวียตเข้ามาระยากแซงได้ แต่ทรูแมนกลับมองว่า การเมืองภายในนั้นมีความสำคัญพอ ๆ กับการเมืองระหว่างประเทศและเขาก็ได้รับแรงกดดันทั้ง

⁸ เรื่องเดียวกัน, น.299.

⁹ ไซวัฒน์ คำชู, ประพันพร วัชรสตียร, อิรัก : วิกฤตดาวร ?, (กรุงเทพฯ : ออมรินทร์, 2546), น.188.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น.188-189.

จากกลุ่มยิวและกลุ่มที่ไม่ใช่ยิวที่ให้การสนับสนุนการก่อตั้งรัฐฯ ของชาวกานในประเทศด้วย และในวันที่ 15 พฤษภาคม 1948 เมื่อเจ้าหน้าที่ชาวอังกฤษคนสุดท้ายได้เดินทางออกไปจากดินแดนปาเลสไตน์แล้วนั้น รัฐฯ ได้ประกาศก่อตั้งเป็นรัฐอย่างเป็นทางการชื่่อสหรัฐฯ ก็ได้รับการยอมรับอย่างเป็นทางการเพียง 11 นาทีหลังจากประกาศเท่านั้น¹¹

จากนั้น ในช่วงต้นปี 1957 ประธานาธิบดีดไวท์ ดี. ไอเซน豪华德 (Dwight D. Eisenhower) ได้ส่งสารต่อรัฐสภาที่ก่อตัวถึงความไว้เสถียรภาพในตะวันออกกลางที่ “สูงขึ้น และมีการเข้ามาของคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ หรือ สอง派系โซเวียต” นอกจากนี้เขายังได้เสนอโครงการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และความร่วมมือพร้อมกับการใช้กองทัพอเมริกาในการต่อต้านการรุกรานด้วยอาวุธจากชาติใด ๆ ก็ตามที่ควบคุมโดยคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ ซึ่งโครงการเหล่านี้ คือ “หลักการไอเซน豪华德” นั้นเอง ยิ่งไปกว่านั้น ไอเซน豪华ดยังได้เริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) กับอิสราเอลด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลของเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันของการสกัดกั้นอิทธิพลของ การมาล อับเดล นาซีร หรือ นัสเซอร์ (Gamal Abdel Nasser) และยังมองว่าการสร้างสมพันธ์กับอิสราเอลเป็นประโยชน์ต่อการปิดล้อมสหภาพโซเวียตอีกด้วย

และเมื่อจอห์น เอฟ. เ肯เนดี (John F. Kennedy) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เคนเนดีได้ละทิ้งแนวทางการดำเนินนโยบายแบบถ่วงดุล (Balance of Power) ระหว่างอิสราเอล กับอาหรับ และสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับอิสราเอลอย่างเต็มตัว โดยเขาเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่ให้อาวุธที่มีความซับซ้อน (sophisticated weapons) กับอิสราเอลและยอมรับว่าสหรัฐฯ จะรักษาไว้ซึ่งนโยบายการดำรงไว้ซึ่งความเข้มแข็งสุดยอดทางการทหารให้กับอิสราเอล¹² ต่อมาประธานาธิบดีลินdon บี. จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) เข้ารับตำแหน่ง ในช่วงที่เกิดสงครามอาหรับและอิสราเอลในปี 1967 หรือ สองครั้ง 6 วันที่อิสราเอลใช้กำลังทาง

¹¹ Ami Isseroff, "President Harry S. Truman and U.S. Support for Israeli Statehood," <http://www.mideastweb.org/us_supportforstate.htm>, 2001-2003.

¹² Sheldon L. Richman, "Ancient History: U.S. Conduct in the Middle East since World War II and the Folly Of Intervention", <<http://www.cato.org/pubs/pas/pa-159.html>>, 1991.

ทหารในการเอกสารประเทศเพื่อนบ้าน เป็นผลให้อิสราเอลได้เข้าควบคุมตะเกลթรายไซนาย (Sinai desert) ดินแดนทางทิศตะวันตกของแม่น้ำ约旦 (West Bank) รวมไปถึงเยรูซาเล็ม ตะวันออก (East Jerusalem)¹³ โดยส่วนครั้งนี้นับเป็นจุดเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐ–อิสราเอล เมื่อว่าสหรัฐ จะประกาศตนเป็นกลางต่อส่วนนี้ แต่สหรัฐ กลับเข้าข้างอิสราเอล ฉึกทั้งผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐ ยังยอมรับเป็นครั้งแรกว่าความมั่นคงของอิสราเอลเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีจอห์นสันหลังส่งความ ที่ได้กำหนดหลักการแก้ไขปัญหาตะวันออกกลาง 4 ประการ¹⁴ คือ

1. ทุกประเทศในตะวันออกกลางมีสิทธิที่จะคงอยู่โดยปราศจากการโ Jamati
2. ปัญหาผู้ลี้ภัยจะต้องได้รับการแก้ไขจากทุกประเทศที่เกี่ยวข้องและด้วยความ ยุติธรรม
3. ประเทศในตะวันออกกลางทั้งหมดจะต้องเคารพน่าน้ำสากลในภูมิภาคและ
4. ยอมรับการมีอิสระทางการเมือง และเขตแดนของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ สหรัฐ กับอังกฤษยังร่วมมือกันผลักดันให้คณะกรรมการมั่นคงแห่ง สมประชาชาติรับข้อมติที่ 242 ซึ่งระบุข้อความที่ว่าอาหรับและอิสราเอลต้องเจรจา กัน ทั้งนี้ ข้อมติ ดังกล่าวบันปได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญของการเจรจาทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่าง อิสราเอล–อาหรับ แต่สำหรับปาเลสไตน์แล้วนั้น ข้อมติดังกล่าวถือว่าบกพร่องอย่างมาก เนื่องจาก ไม่ได้กล่าวถึงสิทธิอุดมการณ์ที่จะตั้งเป็นรัฐปาเลสไตน์และกล่าวถึงปาเลสไตน์ในฐานะเป็นเพียง ผู้อยพเท่านั้น¹⁵

¹³ William B. Quandt, Peace Process: American Diplomacy and The Arab-Israeli Conflict since 1967, (Washington D.C.: The Brookings Institution, 1993), p.3.

¹⁴ Donald Neff, "Lyndon Johnson Was First to Align U.S. Policy with Israel's Policies," Washington Report on Middle East Affairs, <<http://www.washington-report.org/backissues/1196/9611096.htm>>, November/December 1996, p.96.

¹⁵ อับดุลราฮิม สือแต, "บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสนธิภาพระหว่างอาหรับ–อิสราเอล," น. 175.

4. ช่วงหลังสงครามเย็น หรือ เข้าสู่ระเบียบโลกใหม่ นับตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต โลกตกอยู่ภายใต้ข้ออำนาจเดียว สร้าง กลยุทธ์ เป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวจนโลกต้องจัดระเบียบกันใหม่ รู้จักกันในนาม ระบบโลกใหม่ (The New World Order) บทบาทของสร้าง ในยุคนี้เป็นไปในลักษณะไม่มีอำนาจใดมาคานได้ การดำเนินนโยบายของสร้าง จึงเป็นการปฏิบัติลำพังฝ่ายเดียวและโฉมตีก่อนอย่างแข็งกร้าว และยังคงยึดมั่นในเรื่องน้ำมันและปัญหาปาเลสไตน์ กับความปลอดภัยของอิสราเอล¹⁶

2. บทบาทของสร้าง ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์

2.1 บทบาทของสร้าง ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า สร้าง เข้ามามีอิทธิพลในภูมิภาคตะวันออกกลางตั้งแต่ช่วงบุกเบิกประเทศและมีส่วนร่วมในการพยายามหาข้อตกลงเพื่อแก้ไขในวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างอาหรับกับอิสราเอลมาโดยตลอดตั้งแต่ความขัดแย้งปาเลสไตน์มา แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องผลประโยชน์น้ำมันและความอยู่รอดของอิสราเอลทำให้ยังมองไม่เห็นแสงสว่างแห่งสันติภาพเสียทีแต่อย่างไรก็ดี เมอริชาร์ด นิกสันขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 1969 เขายังคงรับปัญหาตะวันออกกลางครัวได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยนิกสันได้วิเคราะห์กระบวนการเจรจาตามแผนการโรเจอร์ (Rogers' Plan) ที่ตั้งขึ้นตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยแรกของเขาระบุภัยให้แนวคิดนี้สร้าง จะยังคงให้อำนาจท่องถินเป็นผู้ดูแลภูมิภาค และให้ความช่วยเหลือทางด้านการทหารและเศรษฐกิจเมื่อได้รับการร้องขอหรือเมื่อเห็นว่าเหมาะสม นอกเหนือนี้ สร้าง ยังคงให้การสนับสนุนนิวเคลียร์เพื่อการยับยั้งสหภาพโซเวียต และให้อิสราเอลกับอิหร่านเป็นตัวร่วมของภูมิภาคในการป้องกันความชุลมุนกวนวายจากการใช้กำลังต่อต้านสร้าง แต่อย่างไรก็ดี แผนนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากเอนรี คิสซิงเกอร์ (Henry Kissinger) รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศที่เข้ารับตำแหน่งต่อจากนายโรเจอร์¹⁷ ด้วยมองว่าการดำเนินนโยบายในลักษณะ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 175.

¹⁷ Sheldon L. Richman, op. cit., footnote 12.

ดังกล่าวล้ำหน้าเกินสถานการณ์ที่เป็นจริงโดยนำเสนอให้ทุกฝ่ายมานั่งร่วมกันเจรจาซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากและสันติภาพไม่มีทางเกิดขึ้น นอกจากนี้ คิสซิงเจอร์ยังได้นำเสนอหลักการที่รู้จักกันในนาม “หลักการรุกที่ลະก้าว” (The Step by Step Approach)¹⁸ และใช้การดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “การทุตแบบสาย” (Shutter Diplomacy) หรือ การเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ เพื่อหาเสียงสนับสนุนในการมุ่งแก้ปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์ด้วย¹⁹ การใช้กระบวนการการรุกที่ลະก้าวทำให้สหรัฐฯ สามารถสร้างความสัมพันธ์กับอิยิปต์และลดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตต่ออิยิปต์ให้หมดไป พร้อมกันนั้นยังสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นระหว่างกัน²⁰ อันนำไปสู่แนวทางที่ดีในการแก้ไขปัญหาอีน ๆ ในภูมิภาคต่อไป

2.2 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีเจอรัล ฟอร์ด (Gerald Ford)

ต่อมา หลังจากที่ประธานาธิบดีนิกสันลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากคดีวอเตอร์เกต (Watergate) อันอื้อฉาวส่งผลให้นายเจอรัล ฟอร์ด ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแทน แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้นำของรัฐบาลแต่การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อกระบวนการรักษาสันติภาพอิสราเอล-ปาเลสไตน์ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงทั้งนี้เนื่องมาจาก การที่คิสซิงเจอร์ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอยู่

¹⁸ อับดุลโรนิง สีอตต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 177.

¹⁹ ไซร์วัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรสเตียร, อิรัก : วิกฤตดาวร?, น. 188.

²⁰ อับดุลโรนิง สีอตต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 179.

2.3 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ (Jimmy Carter)

ตั้งแต่เกิดกรณีพิพาทระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์ในปี 1948 สหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ต่างมองว่าชาวปาเลสไตน์เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา โดยพิจารณาว่าชาวปาเลสไตน์ก่อให้เกิดปัญหาการอพยพ และต่อมา เมื่อก่อเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้นก็มองว่าชาวปาเลสไตน์เป็นผู้ก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ได้ เมื่อจิมมี่ คาร์เตอร์ เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯ ท่าทีของสหรัฐฯ ที่มีต่อชาวปาเลสไตน์ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยคาร์เตอร์ได้หันมาให้ความสำคัญในเรื่องดินแดน (Homeland) ของชาวปาเลสไตน์ ดังเห็นได้จากคำกล่าวเมื่อวันที่ 4 มกราคม 1948 ที่คาร์เตอร์ได้กล่าวว่า “ชาวปาเลสไตน์มีสิทธิ์อยู่บนดินแดนและควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาต่อต่องอนาคตของพวกราชฯ”²¹ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายของคาร์เตอร์ต่อปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์นั้นเป็นไปตามหลักการของคิสซิงเงอร์ (Kissinger) ที่ใช้กฎโลกابยรุกไปที่ละก้าวมาแก้ไขปัญหา²² ซึ่งผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นในเดือนกันยายน 1978 ประธานาธิบดีอัน瓦ร ชาดต (Anwar Sadat) แห่งอียิปต์ และนายเมเนเอม เบกิน (Menachem Begin) นายกรัฐมนตรีของอิสราเอลได้พบปะเจรจา กันที่แคมป์เดวิด (Camp David) รัฐแมรีแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยความเกื้อหนุนของประธานาธิบดีจิมมี่ คาร์เตอร์ ระหว่างวันที่ 5-17 กันยายน 1978 และได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงวอชิงตันเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1979 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการเจรจาสันติภาพในตะวันออกกลาง โดยผลของสัญญาสันติภาพแคมป์เดวิดนี้ คือ อิสราเอลจะคืนดินแดนที่ยึดไปจากอียิปต์ คือ แหลมไชนา และจากจอร์แดน คือ ชายฝั่งตะวันตก (West Bank) ให้แก่เจ้าของเดิมที่ละน้อย ต่อมา อียิปต์ได้รับแหลมไชนาคืนทั้งหมดในปี 1982 ส่วนทางชายฝั่งตะวันตกของจอร์แดน (West Bank) และฉนวนกา沙 (Gaza Strip) นั้นก็ได้เข้ารวมอยู่ในกระบวนการสร้างรัฐปาเลสไตน์ในการเจรจาครั้งต่อ ๆ มา แต่อย่างไรก็ได้ ระหว่างปี 1987-1988 ได้เกิดเหตุการณ์การลุกฮือ (อินติฟาเดห์ – Intifadah) ครั้งแรกขึ้น และเหตุการณ์มีที่ท่าว่าจะบานปลายออกไปอย่างไม่มีจุดจบ

²¹ Clyde Mark, “Palestinian and Middle East Peace: Issue for the United States,” CRS Issue Brief for Congress, <<http://www.fas.org/sgp/crs/mideast/IB92052.pdf>>, 26 April 2005, p.1.

²² อับดุลราอุน ศีอัด, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 180.

ในยุคของประธานาธิบดีคาร์เตอร์ที่อิสราเอลถูกกดดันเป็นอย่างมาก ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อิสราเอลคาดว่าจะได้รับโดยผ่านกระบวนการล็อบบี้ของนักล็อบบี้ชาวiyวไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่อิสราเอลต้องการ เพราะท่าทีของสหรัฐฯ ต่อปัญหาอาหรับ-อิสราเอลในสมัยนี้ค่อนข้างเป็นกลางและให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายมากขึ้น²³ ส่งผลให้ชาวiyใช้ออนนิสต์ที่อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยพอใจและทำให้โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในครั้งต่อมา

2.4 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สัยประชาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan)

ในการเลือกตั้งประธานาธิบดีสหรัฐฯ ในปี 1980 ชาวiyใช้ออนนิสต์หันไปทางแคนเดี้ยงให้กับโรนัลด์ เรแกน ส่งผลให้นายเรแกนได้ชัยชนะและเข้ามารับตำแหน่งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกา ตลอดระยะเวลา 18 เดือนแรกของรัฐบาลเรแกน อเล็กซานเดอร์ ไฮจ (Alexander Haig) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ปฏิเสธแนวทางสร้างสันติภาพของอดีตประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ โดยมองว่าชาวปาเลสไตน์เป็นต้นเหตุทำให้เกิดปัญหา "ผู้อพยพ" และ "ผู้ก่อการร้าย"²⁴ ดังนั้นในช่วงนี้สหรัฐฯ จึงหันไปให้การสนับสนุนอิสราเอลอย่างเต็มตัวอีกครั้ง บทบาทของผู้อำนวยการเจรจาสันติภาพของสหรัฐฯ จึงหมดลงไปโดยปริยาย

ต่อมาเมื่อนายจอร์จ ชูลตซ์ (George Shultz) เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแทนไฮจ ได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปจากเดิมกล่าวคือ สหรัฐฯ ได้ให้การยอมรับองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization – PLO) ที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชนชาวปาเลสไตน์ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของชูลตซ์ เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 1988 ว่า “PLO สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่สหรัฐฯ ตั้งไว้ กล่าวคือ 1) PLO ซึ่งเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของชาวปาเลสไตน์ได้ให้การรับรองการเมืองของอิสราเอล 2) PLO ยอมรับมติที่ 242 และ 338 ของสหประชาชาติ และ 3) PLO ประกาศยุติการก่อการร้าย ดังนั้นสหรัฐฯ จึงจะเปิดการเจรจา กับ PLO ณ เมืองทูนิส (Tunis) ประเทศทูนิเซีย (Tunisia) ในวันที่ 16 มีนาคม 1988” ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้สหรัฐฯ เปลี่ยนท่าทีการดำเนินนโยบายต่อปัญหาตะวันออกกลางมีดังนี้

²³ เรื่องเดียวกัน, น. 181.

²⁴ Clyde Mark, op. cit., footnote 21, p.2.

1. ชุดต้มความเห็นใจชาวปาเลสไตน์
 2. ประธานาธิบดีเรแกนเริ่มมองเห็นความกระหายส่งความของเอรี่ล ชาرون (Ariel Sharon) และเมนาหิม เปกิน (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอิสราเอล) ที่นับรันยิ่งก่อให้เกิดภาวะตึงเครียดกับฝ่ายอาหรับโดยส่วนรวม
 3. ความกลัวว่าอำนาจ PLO ในเลบานอนจะหมดไปเมื่อนายอารอฟต์และผู้สนับสนุนประมาณ 5,500 คน ได้ออกไปจากกรุงเบรุตไปอาศัยยังเมืองتنนิสและย้ายศูนย์บัญชาการ PLO ไป

จากเหตุผลเหล่านี้ทำให้ประธานาธิบดีเรแกนเห็นพ้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจูร์จ ชูลตซ์ในการนำเสนอแผนเจรจาเพื่อสันติภาพภายใต้นโยบาย “แผ่นดินแลกสันติภาพ (Land for Peace)” โดยแผนสันติภาพนี้ได้รวมเอาหลักการพื้นฐานของมติสหประชาชาติที่ 242 และ 338 ว่าด้วยการคืนดินแคนกลับให้อาหรับโดยยึดเขตแดนก่อนปี 1967 เป็นที่ตั้งรวมกับข้อสัญญาเคมป์เดวิด แผนของเรแกนนี้เรียกว่าให้อิสราเอลถอนกำลังออกจากดินแดนเยิดครองที่อยู่ในภารตะขอของอิสราเอล และยุติการสร้างนิคมชาวอิกรูในดินแดนเยิดครอง โดยแลกเปลี่ยนกับการที่ขบวนการ PLO ยอมรับอิสราเอลและสิทธิการดำรงอยู่ของอิสราเอลในฐานะประเทศหนึ่ง สำหรับปัญหาของการปกครองตนของชาวอาหรับปาเลสไตน์ในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำ约旦 (West Bank) และฉบับกาซ่า (Gaza Strip) ให้ผู้อาศัยอยู่ในดินแดนดังกล่าววนับยกครองตนเองโดยร่วมกับจูร์จเดน

จากแผนดังกล่าวส่งผลให้ในปลายสมัยของประธานาธิบดีเรแกนได้เปิดการเจรจาลับกับ PLO และได้ผลอย่างคาดไม่ถึง คือ ยาซีร อะเราะฟات (Yasser Arafat) ได้ประกาศprogram การกรก่อการร้าย จากนั้นสหรัฐฯ จึงเริ่มวางแผนที่จะมีการเจรจาอย่างเป็นระบบกับ PLO เพื่อการจัดตั้งรัฐปาเลสไตน์ที่เป็นเอกราช แต่แผนสันติภาพต้องล่าช้าไป เนื่องจากเหตุผล 3 ประการ ดังนี้

²⁵ Barry Rubin, "U.S. Policy and The Middle East, 1985-1988," <<http://meria.idc.ac.il/us-policy/data1985.html>>, 1991.

1. การเมืองภายในอิสราเอลทำให้ชาวอนุและเบกินต้องลาออกจากตำแหน่งส่งผลให้อิสราเอลกลับไปอยู่ภายใต้การปกครองของพระคลิคุดนำโดยนายยิชซัก ชาเมร (Yitzak Shamir) ผู้ซึ่งยืนหยัดอย่างเข้มแข็งไม่ยอมแยกสันติภาพกับดินแดน

2. ในปี 1987 เกิดการลุกฮือหรืออินภัยไฟอากาศ (Intifadah) ของชาวอาหรับปาเลสไตน์ต่อท่าเรืออิสราเอล²⁶

3. อิรักได้โจมตีประเทศคูเวตในเดือนสิงหาคมปี 1990 ทำให้สหรัฐฯ กับพันธมิตร (ในนามของสหประชาชาติ) มีภาระทำสงครามโดยตรงกับอิรักระหว่างเดือนมกราคม-เมษายน 1991²⁷

2.7 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสร้างสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดี จอร์จ เออร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช (George Herbert Walker Bush)

ต่อมา ในการเลือกตั้งปี 1991 ประธานาธิบดี จอร์จ เออร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช หรือบุช 1²⁸ แห่งพรรครีพับลิกันได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาต่อจากนายโกร์ดอน เจเกน ทั้งนี้ บุช 1 และ เจมส์ เปเกอร์ (James Baker) รัฐมนตรีต่างประเทศในสมัยนั้นได้พยายามสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในตะวันออกกลางอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงต้นเดือนมิถุนายน 1991 ประธานาธิบดีได้เชิญบรรดาผู้นำในตะวันออกกลางเข้าร่วมประชุมสันติภาพที่สหรัฐอเมริกาโดยมีสหรัฐฯ และโซเวียตร่วมกันเป็นผู้อำนวยการมีอิสราเอลและตัวแทนร่วมของจอร์จเดนและปาเลสไตน์เข้าร่วม ซึ่งการประชุมนี้เป็นผลมาจากการดำเนินการเจรจาและความพยายามผลักดันของเจมส์ เปเกอร์ ทำให้รัฐบาลของอิสราเอล ซึ่งเรียกว่า อิม皮ต จอร์จเดน เดบานอน และตัวแทนชาวปาเลสไตน์ได้นั่งประชุมร่วมกันในเดือนตุลาคม 1991 ในการประชุมที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน²⁹

²⁶ อับดุลโรนิง สีอัด, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 182-184.

²⁷ ไซร์วัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรสสีโย, อิรัก : วิกฤต公然?, น. 144-150.

²⁸ ในภาคนิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่าบุช 1 เพื่อแทนชื่อของอดีตประธานาธิบดี จอร์จ เออร์เบิร์ต. วอล์กเกอร์. บุช (George Herbert Walker Bush) และ บุช 2 แทน ประธานาธิบดี จอร์จ วอล์กเกอร์ (ดับเบิลยู). บุช (George Walker (W.) Bush เพื่อหลีกเลี่ยงความสับสนที่อาจเกิดขึ้น

²⁹ Palestinian Facts, “What happened at the 1991 Madrid Peace Conference?,” <http://www.palestinefacts.org/pf_1991to_now_madrid_desc.php>.

โดยการประชุมสันติภาพมาดрид (Madrid Conference) ดังกล่าวมีหัวข้อหลักเป็นการทำความเข้าใจร่วมกันทุกฝ่ายถึงปัญหาและหาหนทางแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่สันติภาพ โดยอยู่บนหลักการของมติร่วมสมประชาชาติที่ 242 และ 338 ซึ่งการประชุมนี้นับว่าเป็นครั้งแรกที่ตัวแทนของชาวปาเลสไตน์ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมที่มีอิสราเอลร่วมอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ได้ การประชุมครั้งนี้สหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ให้ตัวแทนปาเลสไตน์เป็นเพียงส่วนหนึ่งร่วมกับตัวแทนของจอร์แดนเท่านั้น ส่งผลให้การประชุมไม่ประสบความสำเร็จและไม่อาจตกลงกันได้³⁰

³⁰ Clyde Mark, op. cit., footnote 21, p.2.