

บทที่ 2

การเข้าไปของสหรัฐอเมริกาในตะวันออกกลางและบทบาทของสหรัฐฯ ใน กระบวนการสันติภาพอิสราเอล-ปาเลสไตน์

อาจกล่าวได้ว่าปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์นั้นได้เกิดขึ้นมาพร้อม ๆ กับการเกิดขึ้นของขบวนการไซออนนิสต์ (Zionist) ในช่วงปลายของศตวรรษที่ 19 ที่ก่อตั้งโดยนายเทียวดอร์ (เบนจามิน เชฟ) เฮอร์ซล (Theodor (Binyamin Ze'ev) Herzl) นักหนังสือพิมพ์ชาวยิวสัญชาติฮังการี เฮอร์ซลมีความคิดว่าการจัดตั้งรัฐมาตุภูมิของชนชาวยิวขึ้นนั้นเป็นวิธีการที่จะจัดการกับลัทธิต่อต้านชาวยิวและศาสนายูดา (Anti-Semitic) ของชาวยุโรป เฮอร์ซลชักชวนให้เชื่อว่าปาเลสไตน์เป็นดินแดนที่ไม่มีผู้คน จึงเหมาะที่จะให้เป็นที่อยู่ของชนชาติที่ไม่มีดินแดนอยู่ (คือ ยิว)¹ แต่อย่างไรก็ดี ความคิดของยิวไม่อาจเป็นจริงได้หากไม่ได้รับการสนับสนุนจากอังกฤษผู้เห็นว่าปาเลสไตน์นั้นอาจเป็นฐานที่มั่นที่มีความสำคัญในการเป็นที่ยึดมั่นกับขบวนการกู้อิสรภาพของชาวอาหรับได้² และในขณะที่อังกฤษกับฝรั่งเศสกำลังแบ่งดินแดนกันอยู่นั้นเอง อังกฤษก็ได้สังเกตเห็นการผงาดขึ้นมามีอำนาจของสหรัฐฯ ที่ต้องการเข้ามามีส่วนร่วมในผลประโยชน์น้ำมันในตะวันออกกลาง

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

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

² จรัญ มะลูลีม, ภูมิภาคอ่าวเปอร์เซียหลังสงคราม, (กรุงเทพฯ : สถาบันเอเชียศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), น. 290.

1. การเข้ามาเกี่ยวพันของสหรัฐฯ ในภูมิภาคตะวันออกกลาง

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทของสหรัฐฯ ต่อกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์นั้น เราควรที่จะรู้จักสภาพของภูมิภาคตะวันออกกลางและการเข้ามามีบทบาทของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้เสียก่อน

สหรัฐฯ เข้ามาเกี่ยวข้องกับภูมิภาคตะวันออกกลางตั้งแต่กลางศตวรรษที่ 19 โดยแบ่งการเข้ามาของสหรัฐฯ ในภูมิภาคตะวันออกกลางได้เป็น 4 ช่วง ดังนี้³

1. ช่วงบุกเบิกจนถึงปี 1941 ช่วงนี้เป็นระยะเวลาที่สหรัฐฯ เข้ามาในตะวันออกกลางโดยไม่ได้หวังผลประโยชน์มากนัก สหรัฐฯ เข้ามาในรูปแบบของนักเผยแผ่ศาสนาคริสต์นิกายโปรเตสแตนต์และนักศึกษาที่เข้ามาตั้งสถาบันการศึกษา แต่หลังจากปี 1918 เป็นต้นมาบทบาทของสหรัฐฯ ในฐานะผู้ไม่หวังผลประโยชน์ก็เริ่มเสื่อมถอย สหรัฐฯ เริ่มดำเนินนโยบายครอบครองพื้นที่ที่มีทรัพยากรธรรมชาติและให้ความสำคัญต่อเหตุผลทางธุรกิจการค้ามากขึ้น⁴ ตัวอย่างเช่นในสมัยของประธานาธิบดีวูดโรว์ วิลสัน (Woodrow Wilson) ที่สหรัฐฯ ได้ให้การสนับสนุนอังกฤษในการจัดตั้งรัฐยิวขึ้นในปาเลสไตน์ โดยคำนึงถึงการรักษาไว้ซึ่งผลประโยชน์ของตนเองและตอบสนองต่อความใฝ่ฝันที่จะขยายอำนาจของตนออกไปในตะวันออกกลาง ทั้งนี้จะเห็นได้จากในเดือนตุลาคมปี 1917 เมื่อคณะรัฐมนตรีของอังกฤษกำลังตัดสินใจเรื่องการจัดตั้งรัฐยิวในดินแดนปาเลสไตน์ ตัวแทนของประธานาธิบดีวิลสัน คือ พันเอกเอ็ดเวิร์ด เอ็ม. เฮาส์ (Edward M. House) ได้ส่งโทรเลขไปยังรัฐบาลอังกฤษ กล่าวว่า สหรัฐฯ สนับสนุนสาระสำคัญของคำประกาศบัลฟอว์ (Balfour Declaration)⁵ ที่จะจัดตั้งรัฐยิวขึ้นมาในดินแดนดังกล่าว แม้จะกล่าวเช่นนั้นแต่สหรัฐฯ กลับวางแผนที่จะขัดขวางมิให้อังกฤษมีเสรีภาพในการกระทำการใด ๆ ในปาเลสไตน์แต่เพียงลำพัง โดยสหรัฐฯ ได้ให้อังกฤษลงนามในสนธิสัญญาอังกฤษ-สหรัฐอเมริกานในปี 1924 ที่ระบุในมาตรา 2 แห่งสนธิสัญญานั้นว่า “สหรัฐอเมริกาสหรัฐอเมริกาและชาวอเมริกันมีสิทธิและศักดิ์ศรีทุกอย่างเท่าเทียมกับชาติสมาชิกของสันนิบาตชาติและประชาชนแห่งชาตินั้น ๆ ถึงแม้ว่า

³ อับดุลรอฮิม สือเต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” เอเชียปริทัศน์, 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 จะไม่ได้เป็นสมาชิกสันนิบาตชาติก็ตาม” และในมาตรา 7 กล่าวว่า “ข้อความในสนธิสัญญานี้จะไม่สามารถมีการแก้ไขได้โดยนอกจากจะได้รับความเห็นชอบจากสหรัฐอเมริกา” ด้วยประการเช่นนี้ สหรัฐอเมริกาจึงได้เข้าไปมีอิทธิพลต่อนโยบายของอังกฤษในปาเลสไตน์ และในขณะเดียวกันก็สามารถทำให้สถานภาพของสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางเข้มแข็งขึ้น สหรัฐฯ สามารถมีเสียงในการมีส่วนร่วมเข้าป็นรัฐยิวให้เป็นรูปเป็นร่างตามที่ตนปรารถนาได้⁶

2. ช่วงสงครามโลกครั้งที่ 2 (1941-1945) ก่อนที่จะเกิดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการแข่งขันกันอย่างรุนแรงระหว่างอังกฤษและสหรัฐฯ ในตะวันออกกลางโดยเฉพาะในปาเลสไตน์ ในช่วงนั้นสหรัฐฯ ยืนยันอย่างหนักแน่นว่านโยบายของสหรัฐฯ จนถึงสงครามโลกครั้งที่ 2 สหรัฐฯ จะเป็นเพียงผู้สังเกตการณ์ในปาเลสไตน์เท่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินนโยบายที่แท้จริงของสหรัฐฯ กลับแสดงออกถึงความต้องการที่จะสร้างสถานภาพของตนให้เข้มแข็งขึ้นในภูมิภาคอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ในด้านน้ำมัน ทั้งนี้ การที่สหรัฐฯ ดำเนินนโยบาย “ไม่ก้าวถอย” ด้วยท่าทีภายนอกแต่แท้จริงแล้วกลับมีกิจกรรมลับหลังอย่างรุนแรงนั้นเห็นได้จากข้อเสนอ บิลท์มอร์ (Biltmore) ที่องค์การไซออนนิสต์อเมริกันเสนอขึ้นในเดือนพฤษภาคม 1942 ที่เรียกร้องให้ชาวยิวอพยพเข้ามาในปาเลสไตน์ได้โดยไม่จำกัดจำนวน เรียกร้องให้มีการเปลี่ยนประเทศปาเลสไตน์ให้เป็นรัฐยิว และให้สร้างกองทัพยิวขึ้นมา ระหว่างนี้พวกชาวยิวไซออนนิสต์เห็นว่าอังกฤษช่วยอะไรไม่ได้เพราะดำเนินนโยบายอ่อนแอเกินไปจึงหันไปหาอเมริกา ในขณะเดียวกันสหรัฐฯ ก็เห็นความสำคัญของดินแดนปาเลสไตน์มากขึ้นทำให้นโยบายต่างประเทศของสหรัฐฯ เปลี่ยนไปในเดือนพฤษภาคม 1944 วุฒิสภาและรัฐสภาสหรัฐฯ ได้ออกมติร่วมกันเพื่อยืนยันว่าสหรัฐฯ จะดำเนิน “ขั้นตอนอันเหมาะสม” ในการสร้างเงื่อนไขใหม่เพื่อไม่ให้เกิดการจำกัดจำนวนชาวยิวที่อพยพเข้ามาในดินแดนปาเลสไตน์ และเปลี่ยนดินแดนปาเลสไตน์ให้เป็น “เครือประเทศยิวที่มีอิสระและมีประชาธิปไตย” ถึงมตินี้จะไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติจริง ๆ ในตอนนั้น เพราะสถานการณ์ไม่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี มตินี้ก็แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนแล้วว่าสหรัฐฯ กำลังรอคอยโอกาสอันเหมาะสมที่จะลงมามีการกระทำอย่างเปิดเผยเท่านั้น⁷

⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 294.

⁷ เรื่องเดียวกัน, น.297-298.

3. ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จนถึงช่วงการล่มสลายของสหภาพโซเวียตในปี 1991 หรือ ช่วงสงครามเย็น สงครามโลกครั้งที่ 2 ทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในเรื่องความสมดุลแห่งพลังอำนาจของโลก สถานภาพของอังกฤษเสื่อมโทรมลงไปเพราะการแหลกสลายของระบบเมืองขึ้น การพัฒนาขึ้นของทุนนิยมก็เป็นอีกเหตุผลหนึ่งที่ทำให้สหรัฐฯ มีความแข็งแกร่งขึ้นมา⁸ ช่วงที่ 3 นี้จึงเป็นช่วงที่ดินแดนแถบนี้มีผลประโยชน์เพิ่มพูนขึ้นอย่างมหาศาลต่อสหรัฐฯ ซึ่งพอจะสรุปได้เป็น 3 เรื่องสำคัญ คือ 1) น้ำมัน 2) ปาเลสไตน์กับการดำรงอยู่ของรัฐยิว และ 3) การคุกคามของสหภาพโซเวียตที่แผ่อิทธิพลเข้ามาในตะวันออกกลาง

การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคนี้ปรากฏอย่างชัดเจนขึ้นเมื่อตอนที่ประธานาธิบดีแฟรงคลิน ดี. โรสเวลท์ (Franklin D. Roosevelt) ได้ร่วมกับกระทรวงต่างประเทศวางนโยบายและสร้างสถาบันระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่จะเป็นหลักประกันความมั่นคงและมั่งคั่งของสหรัฐอเมริกาในยุคหลังสงครามโลกครั้งที่สอง⁹ และสหรัฐฯ ยังได้วางแผนยุทธศาสตร์การใช้น้ำมันในภูมิภาคตะวันออกกลางด้วย ทั้งนี้ ผู้นำและผู้วางแผนด้านยุทธศาสตร์ของสหรัฐฯ เห็นว่าการเข้าถึงแหล่งน้ำมันเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่งยวด เนื่องจากน้ำมันเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ฝ่ายสัมพันธมิตรมีชัยชนะต่อฝ่ายอักษะ¹⁰ ยิ่งไปกว่านั้น การเข้ามายุ่งเกี่ยวของสหภาพโซเวียตในภูมิภาคตะวันออกกลางก็ยิ่งทำให้สหรัฐฯ ยิ่งต้องเข้ามาถ่วงดุลอำนาจของตนในภูมิภาคนี้

ในปี 1947 ความขัดแย้งระหว่างยิว-อาหรับทวีความรุนแรงขึ้นทำให้อังกฤษหันไปขอคำแนะนำในการจัดการปัญหานี้จากสหประชาชาติ โดยในเดือนพฤศจิกายน 1947 ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติลงมติให้มีการแบ่งแยกรัฐปาเลสไตน์ออกจากรัฐยิว ซึ่งท่าทีของสหรัฐอเมริกา (ในขณะนั้นตรงกับสมัยของประธานาธิบดีแฮร์รี เอส. ทรูแมน (Harry S. Truman)) เห็นชอบต่อมตินี้อย่างออกนอกหน้า แต่อย่างไรก็ดี การสนับสนุนการตั้งรัฐยิวในดินแดนปาเลสไตน์ก็ไม่ได้ได้รับการสนับสนุนจากทุกคน ด้วยความกังวลว่าการดำเนินนโยบายเช่นนี้จะทำลายให้ความสัมพันธ์กับอาหรับและอาจทำให้สหภาพโซเวียตเข้ามาแทรกแซงได้ แต่ทรูแมนกลับมองว่าการเมืองภายในนั้นมีความสำคัญพอ ๆ กับการเมืองระหว่างประเทศและเขาก็ได้รับแรงกดดันทั้ง

⁸ เรื่องเดียวกัน, น.299.

⁹ ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, อิรัก : วิฤตถาวร ?, (กรุงเทพฯ : อมรินทร์, 2546), น.188.

¹⁰ เรื่องเดียวกัน, น.188-189.

จากกลุ่มยิวและกลุ่มที่ไม่ใช่ยิวที่ให้การสนับสนุนการก่อตั้งรัฐยิวจากในประเทศด้วย และในวันที่ 15 พฤษภาคม 1948 เมื่อเจ้าหน้าที่ชาวอังกฤษคนสุดท้ายได้เดินทางออกไปจากดินแดนปาเลสไตน์แล้วนั้น รัฐยิวก็ได้ประกาศก่อตั้งเป็นรัฐอย่างเป็นทางการซึ่งสหรัฐฯ ก็ให้การยอมรับอย่างเป็นทางการเพียง 11 นาทีหลังจากประกาศเท่านั้น¹¹

จากนั้น ในช่วงต้นปี 1957 ประธานาธิบดีดีไวท์ ดี ไอเซนฮาวร์ (Dwight D. Eisenhower) ได้ส่งสารต่อรัฐสภาที่กล่าวถึงความไร้เสถียรภาพในตะวันออกกลางที่ “สูงขึ้น และมีการเข้ามาของคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ หรือ สหภาพโซเวียต” นอกจากนี้เขายังได้เสนอโครงการความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจ ทางทหาร และความร่วมมือพร้อมกับการใช้กองทัพอเมริกาในการต่อต้านการรุกรานด้วยอาวุธจากชาติใด ๆ ก็ตามที่ควบคุมโดยคอมมิวนิสต์ระหว่างประเทศ ซึ่งโครงการเหล่านี้ คือ “หลักการไอเซนฮาวร์” นั่นเอง ยิ่งไปกว่านั้น ไอเซนฮาวร์ยังได้ริเริ่มการเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์ (Strategic Partnership) กับอิสราเอลด้วย ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลมองเห็นถึงผลประโยชน์ร่วมกันของการสกัดกั้นอิทธิพลของ การมาล อับเดล นาซีร หรือ นัสเซอร์ (Gamal Abdel Nasser) และยังมองว่าการสร้างสัมพันธกับอิสราเอลเป็นประโยชน์ต่อการปิดล้อมสหภาพโซเวียตอีกด้วย

และเมื่อจอห์น เอฟ. เคนเนดี (John F. Kennedy) เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดี เคนเนดีได้ละทิ้งแนวทางการดำเนินนโยบายแบบถ่วงดุล (Balance of Power) ระหว่างอิสราเอลกับอาหรับ และสนับสนุนความเป็นหุ้นส่วนทางยุทธศาสตร์กับอิสราเอลอย่างเต็มตัว โดยเขาเป็นประธานาธิบดีคนแรกที่ให้อาวุธที่มีความซับซ้อน (sophisticated weapons) กับอิสราเอลและยอมรับว่าสหรัฐฯ จะรักษาไว้ซึ่งนโยบายการดำรงไว้ซึ่งความเข้มแข็งสุดยอดทางการทหารให้กับอิสราเอล¹² ต่อมาประธานาธิบดีลินดอน บี. จอห์นสัน (Lyndon B. Johnson) เข้ารับตำแหน่งในช่วงที่เกิดสงครามอาหรับและอิสราเอลในปี 1967 หรือ สงคราม 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.

ทหารในการเอาชนะประเทศเพื่อนบ้าน เป็นผลให้อิสราเอลได้เข้าควบคุมทะเลทรายไซนาย (Sinai desert) ดินแดนทางทิศตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน (West Bank) รวมไปถึงเยรูซาเล็มตะวันออก (East Jerusalem)¹³ โดยสงครามครั้งนี้ นับเป็นจุดเปลี่ยนความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐ-อิสราเอล แม้ว่าสหรัฐ จะประกาศตนเป็นกลางต่อสงครามนี้ แต่สหรัฐ กลับเข้าข้างอิสราเอล อีกทั้งผู้กำหนดนโยบายของสหรัฐ ยังยอมรับเป็นครั้งแรกว่าความมั่นคงของอิสราเอลเป็นผลประโยชน์ของสหรัฐ ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของประธานาธิบดีจอห์นสันหลังสงคราม 6 วัน ที่ได้กำหนดหลักการแก้ไขปัญหะตะวันออกกลาง 4 ประการ¹⁴ คือ

1. ทุกประเทศในตะวันออกกลางมีสิทธิที่จะคงอยู่โดยปราศจากการโจมตี
2. ปัญหาผู้ลี้ภัยจะต้องได้รับการแก้ไขจากทุกประเทศที่เกี่ยวข้องและด้วยความยุติธรรม

3. ประเทศในตะวันออกกลางทั้งหมดจะต้องเคารพน่านน้ำสากลในภูมิภาคและ
4. ยอมรับการมีอิสระทางการเมือง และเขตแดนของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ สหรัฐ กับอังกฤษยังร่วมมือกันผลักดันให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติรับข้อมติที่ 242 ซึ่งระบุข้อความที่ว่าอาหรับและอิสราเอลต้องเจรจากัน ทั้งนี้ ข้อมติดังกล่าวนับได้ว่าเป็นพื้นฐานสำหรับการเจรจาทางการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหความขัดแย้งระหว่างอิสราเอล-อาหรับ แต่สำหรับปาเลสไตน์แล้วนั้น ข้อมติดังกล่าวถือว่าบกพร่องอย่างมาก เนื่องจากไม่ได้กล่าวถึงสิทธิอุดมการณ์ที่จะตั้งเป็นรัฐปาเลสไตน์และกล่าวถึงปาเลสไตน์ในฐานะเป็นเพียงผู้อพยพเท่านั้น¹⁵

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 อับดุลรอญิง สือแต, "บทบาทสหรัฐอเมริกาคต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล," น. 175.

4. ช่วงหลังสงครามเย็น หรือ เข้าสู่ระเบียบโลกใหม่ นับตั้งแต่การล่มสลายของสหภาพโซเวียต โลกตกอยู่ภายใต้หัวอำนาจเดียว สหรัฐฯ กลายเป็นมหาอำนาจเพียงหนึ่งเดียวจนโลกต้องจัดระเบียบกันใหม่ รู้จักกันในนาม ระเบียบโลกใหม่ (The New World Order) บทบาทของสหรัฐฯ ในยุคนี้เป็นไปในลักษณะไม่มีอำนาจใดมาคานได้ การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ จึงเป็นการปฏิบัติลำพังฝ่ายเดียวและโจมตีก่อนอย่างแข็งแกร่ง และยังคงยึดมั่นในเรื่องน้ำมันและปัญหาปาเลสไตน์ กับความปลอดภัยของอิสราเอล¹⁶

2. บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์

2.1 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน (Richard Nixon)

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าสหรัฐฯ เข้าามีอิทธิพลในภูมิภาคตะวันออกกลางตั้งแต่ช่วงบุกเบิกประเทศและมีส่วนร่วมในการพยายามหาข้อตกลงเพื่อแก้ไขในวิกฤตการณ์ความขัดแย้งระหว่างอาหรับกับอิสราเอลมาโดยตลอดตั้งแต่ความขัดแย้งปะทุขึ้นมา แต่ด้วยข้อจำกัดในเรื่องผลประโยชน์น้ำมันและความอยู่รอดของอิสราเอลทำให้ยังมองไม่เห็นแสงสว่างแห่งสันติภาพเสียทีเดียว อย่างไรก็ดี เมื่อริชาร์ด นิกสันขึ้นดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีในปี 1969 เขาเห็นว่าปัญหาตะวันออกกลางควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง โดยนิกสันได้ริเริ่มกระบวนการเจรจาตามแผนการโรเจอร์ (Rogers' Plan) ที่ตั้งชื่อตามรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศสมัยแรกของเขา ซึ่งภายใต้แนวคิดนี้สหรัฐฯ จะยังคงให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลภูมิภาค และให้ความช่วยเหลือทางการเงินและการทหารและเศรษฐกิจเมื่อได้รับการร้องขอหรือเมื่อเห็นว่าเหมาะสม นอกจากนี้สหรัฐฯ ยังคงให้การสนับสนุนนิวเคลียร์เพื่อการยับยั้งสหภาพโซเวียต และให้อิสราเอลกับอิหร่านเป็นตำรวจของภูมิภาคในการป้องกันความซุลมุนวุ่นวายจากการใช้กำลังต่อต้านสหรัฐฯ อย่างไรก็ดี แผนนี้ไม่ได้รับการสนับสนุนจากเฮนรี คิสซิงเจอร์ (Henry Kissinger) รัฐมนตรีกระทรวงต่างประเทศที่เข้ารับตำแหน่งต่อจากนายโรเจอร์¹⁷ ด้วยมองว่าการดำเนินนโยบายในลักษณะ

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, น. 175.

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

ดังกล่าวล้าหน้าเกินสถานการณ์ที่เป็นจริงโดยนำเสนอให้ทุกฝ่ายมานั่งร่วมกันเจรจาซึ่งเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ยากและสันติภาพไม่มีทางเกิดขึ้น นอกจากนี้ คิสซิงเจอร์ยังได้นำเสนอหลักการที่รู้จักกันในนาม “หลักการรุกทีละก้าว” (The Step by Step Approach)¹⁸ และใช้การดำเนินนโยบายที่เรียกว่า “การทูตแบบกระสวย” (Shuttle Diplomacy) หรือ การเดินทางไปยังประเทศต่าง ๆ เพื่อหาเสียงสนับสนุนในการมุ่งแก้ปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์ด้วย¹⁹ การใช้กระบวนการรุกทีละก้าวทำให้สหรัฐฯ สามารถสร้างความสัมพันธ์กับอียิปต์และลดอิทธิพลของสหภาพโซเวียตต่ออียิปต์ให้หมดไป พร้อมกันนั้นยังสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นระหว่างกัน²⁰ อันนำไปสู่แนวทางที่ดีในการแก้ไขปัญหาอื่น ๆ ในภูมิภาคต่อไป

2.2 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีเจอรัลด์ ฟอर्ड (Gerald Ford)

ต่อมา หลังจากที่ประธานาธิบดีนิกสันลาออกจากตำแหน่งเนื่องจากคดีวอเตอร์เกต (Watergate) อันอื้อฉาวส่งผลให้นายเจอรัลด์ ฟอर्ड ซึ่งขณะนั้นดำรงตำแหน่งรองประธานาธิบดีได้เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแทน แต่อย่างไรก็ดี แม้จะมีการเปลี่ยนตัวผู้นำของรัฐบาลแต่การดำเนินนโยบายของสหรัฐฯ ต่อกระบวนการรักษาสันติภาพอิสราเอล-ปาเลสไตน์ก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลงทั้งนี้เนื่องมาจากการที่คิสซิงเจอร์ยังคงดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอยู่

¹⁸ อับดุลรอฮิง สือแต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 177.

¹⁹ ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, อธิก : วิกฤตถาวร 2, น. 188.

²⁰ อับดุลรอฮิง สือแต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 179.

2.3 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ (Jimmy Carter)

ตั้งแต่เกิดกรณีพิพาทระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์ในปี 1948 สหรัฐฯ และประเทศอื่นๆ ต่างมองว่าชาวปาเลสไตน์เป็นส่วนหนึ่งของปัญหา โดยพิจารณาว่าชาวปาเลสไตน์ก่อให้เกิดปัญหาการอพยพ และต่อมา เมื่อเกิดเหตุการณ์ก่อการร้ายขึ้นก็มองว่าชาวปาเลสไตน์เป็นผู้ก่อการร้าย แต่อย่างไรก็ดี เมื่อจิมมี คาร์เตอร์ เข้ารับตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐฯ ท่าทีของสหรัฐฯ ที่มีต่อชาวปาเลสไตน์ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยคาร์เตอร์ได้หันมาให้ความสำคัญในเรื่องดินแดน (Homeland) ของชาวปาเลสไตน์ ดังเห็นได้จากคำกล่าวเมื่อวันที่ 4 มกราคม 1948 ที่คาร์เตอร์ได้กล่าวว่า “ชาวปาเลสไตน์มีสิทธิอันชอบธรรมและควรมีส่วนร่วมในการพิจารณาไตร่ตรองอนาคตของพวกเขา”²¹ ทั้งนี้ การดำเนินนโยบายของคาร์เตอร์ต่อปัญหาอิสราเอล-ปาเลสไตน์นั้นเป็นไปตามหลักการของคิสซิงเจอร์ (Kissinger) ที่ใช้กลยุทธ์บายรูกไปที่ละก้าวมาแก้ไขปัญหา²² ซึ่งผลของการดำเนินนโยบายดังกล่าวได้ปรากฏขึ้นในเดือนกันยายน 1978 ประธานาธิบดีอันวาร์ ซาดัต (Anwar Sadat) แห่งอียิปต์ และนายเมเนเชม เบกิน (Menachem Begin) นายกรัฐมนตรีของอิสราเอลได้พบปะเจรจากันที่แคมป์เดวิด (Camp David) รัฐแมริแลนด์ ประเทศสหรัฐอเมริกา โดยความเกื้อหนุนของประธานาธิบดีจิมมี คาร์เตอร์ ระหว่างวันที่ 5-17 กันยายน 1978 และได้ลงนามในสนธิสัญญาสันติภาพที่กรุงวอชิงตันเมื่อวันที่ 26 มีนาคม 1979 ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญของกระบวนการเจรจาสันติภาพในตะวันออกกลาง โดยผลของสัญญาสันติภาพแคมป์เดวิดนี้ คือ อิสราเอลจะคืนดินแดนที่ยึดไปจากอียิปต์ คือ แหลมไซนายและจากจอร์แดน คือ ชายฝั่งตะวันตก (West Bank) ให้แก่เจ้าของเดิมทีละน้อย ต่อมา อียิปต์ได้รับแหลมไซนายคืนทั้งหมดในปี 1982 ส่วนทางชายฝั่งตะวันตกของจอร์แดน (West Bank) และฉนวนกาซ่า (Gaza Strip) นั้นก็ได้เข้าร่วมอยู่ในกระบวนการสร้างรัฐปาเลสไตน์ในการเจรจาครั้งต่อๆ มา แต่อย่างไรก็ดี ระหว่างปี 1987-1988 ได้เกิดเหตุการณ์การลุกฮือ (อินติฟาฎะฮ์ – Intifadah) ครั้งแรกขึ้น และเหตุการณ์มีที่ทำว่าจะบานปลายออกไปอย่างไม่มีจุดจบ

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 อับดุลรอญิง สือแต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 180.

ในยุคของประธานาธิบดีคาร์เตอร์นี้อิสราเอลถูกกดดันเป็นอย่างมาก ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่อิสราเอลคาดว่าจะได้รับโดยผ่านกระบวนการลอบบี้ของนักล็อบบี้ชาวยิวไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่อิสราเอลต้องการ เพราะท่าทีของสหรัฐฯ ต่อปัญหาอาหรับ-อิสราเอลในสมัยนี้ค่อนข้างเป็นกลางและให้ความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่ายมากขึ้น²³ ส่งผลให้ชาวยิวไซออนนิสต์ที่อาศัยอยู่ในสหรัฐอเมริกาไม่ค่อยพอใจและทำให้โรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan) ได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งประธานาธิบดีในครั้งต่อมา

2.4 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน (Ronald Reagan)

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

ต่อมาเมื่อนายจอร์จ ชูลตซ์ (George Shultz) เข้ารับตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศแทนเฮจได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายไปจากเดิมกล่าวคือ สหรัฐฯ ได้ให้การยอมรับองค์การปลดปล่อยปาเลสไตน์ (Palestinian Liberation Organization – PLO) ที่ถือเป็นตัวแทนของประชาชนชาวปาเลสไตน์ดังจะเห็นได้จากคำกล่าวของชูลตซ์ เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 1988 ว่า “PLO สามารถปฏิบัติตามเงื่อนไขตามที่สหรัฐฯ ตั้งไว้ กล่าวคือ 1) PLO ซึ่งเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของชาวปาเลสไตน์ได้ให้การรับรองการมีอยู่ของอิสราเอล 2) PLO ยอมรับมติที่ 242 และ 338 ของสหประชาชาติ และ 3) PLO ประกาศยุติการก่อการร้าย ดังนั้นสหรัฐฯ จึงจะเปิดการเจรจากับ PLO ณ เมืองตูนิส (Tunis) ประเทศตูนิเซีย (Tunisia) ในวันที่ 16 ธันวาคม 1988” ทั้งนี้สาเหตุที่ทำให้สหรัฐฯ เปลี่ยนท่าทีการดำเนินนโยบายต่อปัญหาตะวันออกกลางมีดังนี้

²³ เรื่องเดียวกัน, น. 181.

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

1. ชูลต์มีความเห็นใจชาวปาเลสไตน์
2. ประธานาธิบดีเรแกนเริ่มมองเห็นความกระหายสงครามของเอเรียล ชารอน (Ariel Sharon) และเมนาอิม เบกิน (นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศของอิสราเอล) ที่นับวันยิ่งก่อให้เกิดภาวะตึงเครียดกับฝ่ายอาหรับโดยส่วนรวม
3. ความกลัวว่าอำนาจ PLO ในเลบานอนจะหมดไปเมื่อนายอารอฟต์และผู้สนับสนุนประมาณ 5,500 คน ได้ออกไปจากกรุงเบรุตไปอาศัยยังเมืองตูนิสและย้ายศูนย์บัญชาการ PLO ไปอยู่ตูนิเซียหลังจากถูกบีบให้ออกจากเลบานอน

จากเหตุผลเหล่านี้ทำให้ประธานาธิบดีเรแกนเห็นพ้องกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศจอร์จ ชูลต์ซีในการนำเสนอแผนเจรจาเพื่อสันติภาพภายใต้นโยบาย “แผ่นดินแลกสันติภาพ (Land for Peace)” โดยแผนสันติภาพนี้ได้รวมเอาหลักการพื้นฐานของมติสหประชาชาติที่ 242 และ 338 ว่าด้วยการคืนดินแดนกลับให้อาหรับโดยยึดเขตแดนก่อนปี 1967 เป็นที่ตั้งร่วมกับข้อสัญญาแคมป์เดวิด แผนของเรแกนนี้เรียกร้องให้อิสราเอลถอนกำลังออกจากดินแดนยึดครองที่อยูในการครอบครองของอิสราเอล และยุติการสร้างนิคมชาวยิวในดินแดนยึดครอง โดยแลกเปลี่ยนกับการที่ขบวนการ PLO ยอมรับอิสราเอลและสิทธิการดำรงอยู่ของอิสราเอลในฐานะประเทศหนึ่ง สำหรับปัญหาของการปกครองตนเองของชาวอาหรับปาเลสไตน์ในฝั่งตะวันตกของแม่น้ำจอร์แดน (West Bank) และฉนวนกาซ่า (Gaza Strip) ให้ผู้อาศัยอยู่ในดินแดนดังกล่าวนั้นปกครองตนเองโดยร่วมกับจอร์แดน²⁵

จากแผนดังกล่าวส่งผลให้ในปลายสมัยของประธานาธิบดีเรแกนได้เปิดการเจรจาลับกับ PLO และได้ผลอย่างคาดไม่ถึง คือ ยาซีร์ อะเราะฟาต (Yasser Arafat) ได้ประกาศประณามการก่อการร้าย 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. การเมืองภายในอิสราเอลทำให้ชาวยุโรปและเบกินต้องลาออกจากตำแหน่งส่งผลให้อิสราเอลกลับไปอยู่ภายใต้การปกครองของพรรคลิคุดนำโดยนายยิตซัค ซามียร์ (Yitzak Shamir) ผู้ที่ยืนหยัดอย่างเข้มแข็งไม่ยอมแลกสันติภาพกับดินแดน
2. ในปี 1987 เกิดการลุกฮือหรืออินทิฟาฎะฮ์ (Intifadah) ของชาวอาหรับปาเลสไตน์ต่อทหารอิสราเอล²⁶
3. อิรักได้โจมตีประเทศคูเวตในเดือนสิงหาคมปี 1990 ทำให้สหรัฐฯ กับพันธมิตร (ในนามของสหประชาชาติ) มีการระดมกำลังโดยตรงกับอิรักระหว่างเดือนมกราคม-เมษายน 1991²⁷

2.7 บทบาทของสหรัฐฯ ในกระบวนการสันติภาพระหว่างอิสราเอล-ปาเลสไตน์สมัยประธานาธิบดี จอร์จ เฮอร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช (George Herbert Walker Bush)

ต่อมา ในการเลือกตั้งปี 1991 ประธานาธิบดี จอร์จ เฮอร์เบิร์ต วอล์กเกอร์ บุช หรือ บุช 1²⁸ แห่งพรรครีพับลิกันได้รับเลือกตั้งเข้าดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกาต่อจากนายโรนัลด์ เรแกน ทั้งนี้ บุช 1 และ เจมส์ เบเกอร์ (James Baker) รัฐมนตรีต่างประเทศในสมัยนั้น ได้พยายามสร้างสันติภาพให้เกิดขึ้นในตะวันออกกลางอีกครั้งหนึ่ง โดยในช่วงต้นเดือนมิถุนายน 1991 ประธานาธิบดีได้เชิญบรรดาผู้นำในตะวันออกกลางเข้าร่วมประชุมสันติภาพที่สหรัฐอเมริกา โดยมีสหรัฐฯ และไซปรัสเข้าร่วมกันเป็นผู้อำนวยความสะดวกมีอิสราเอลและตัวแทนร่วมของจอร์แดนและปาเลสไตน์เข้าร่วม ซึ่งการประชุมนี้เป็นผลมาจากการดำเนินการเจรจาและความพยายามผลักดันของเจมส์ เบเกอร์ ทำให้รัฐบาลของอิสราเอล ซีเรีย อียิปต์ จอร์แดน เลบานอน และตัวแทนชาวปาเลสไตน์ได้ประชุมร่วมกันในเดือนตุลาคม 1991 ในการประชุมที่กรุงมาดริด ประเทศสเปน²⁹

²⁶ อับดุลรอฮ์มัน สือแต, “บทบาทสหรัฐอเมริกาต่อการสร้างสันติภาพระหว่างอาหรับ-อิสราเอล,” น. 182-184.

²⁷ ไชยวัฒน์ คำชู, ประทุมพร วัชรเสถียร, อิรัก : วิกฤตถาวร?, น.144-150.

²⁸ ในภาคนิพนธ์ฉบับนี้จะใช้คำว่าบุช 1 เพื่อแทนชื่อของอดีตประธานาธิบดี จอร์จ เฮอร์เบิร์ต. 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>.

โดยการประชุมสันติภาพมาดริด (Madrid Conference) ดังกล่าวมีหัวข้อหลักเป็นการทำความเข้าใจร่วมกันทุกฝ่ายถึงปัญหาและหาหนทางแก้ไขปัญหาเพื่อนำไปสู่สันติภาพ โดยอยู่บนหลักการของมติร่วมสหประชาชาติที่ 242 และ 338 ซึ่งการประชุมนี้นับว่าเป็นครั้งแรกที่ตัวแทนของชาวปาเลสไตน์ได้มีโอกาสเข้าร่วมประชุมที่มีอิสราเอลร่วมอยู่ด้วย แต่อย่างไรก็ดี การประชุมครั้งนี้ สหรัฐฯ และประเทศอื่น ๆ ให้ตัวแทนปาเลสไตน์เป็นเพียงส่วนหนึ่งร่วมกับตัวแทนของจอร์แดนเท่านั้น ส่งผลให้การประชุมไม่ประสบความสำเร็จและไม่อาจตกลงกันได้³⁰

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