

به نحوی که حداقل تا آنجایی که به کشور خودمان مربوط می شود، اطلاعات موثق در اختیار قرار گرفته و تحلیلهای مناسبتری ارایه شود. مهمترین دستاورد به روز بودن اطلاعات، این خواهد بود که سیاست خارجی آمریکا نسبت به ایران از دیدگاه ایرانی بررسی می شود. این کتاب نیز با

قدس در سیاست خارجی آمریکا ۱۹۴۷-۱۹۹۷

Shlomo Slonim, *Jerusalem in America's Foreign Policy 1947-1997*, The Hague: Kluwer Law International, 1998, 421 pages.

دکتر داریوش اخوان زنجانی
دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه تهران

۲۲۳ | توجه به همین مسایل باید مطالعه و بررسی شود. نویسنده، منابع دست اول فراوانی در دست دارد، اما تحلیلهای ارایه داده شده بسیار بحث انگیز است. اصل و پیش فرضی که تحلیل بر مبنای آن، ارایه می شود، این است که قدس به اسرائیل تعلق دارد و بر این اساس سیاستها و موضعگیری آمریکا تحلیل و نقد می شود. بنابراین، سیاستها، موضع گیریها و اقداماتی که بیانگر بی طرفی آمریکا، ابهام در سیاست آن، یا گرایش به سوی اعراب توسط این کشور باشد محکوم می شود. بدین ترتیب، به نظر می رسد منابع دست اول، بهترین شیوه بهره برداری از این کتاب است که در اختیار خواننده ایرانی قرار می گیرد. در واقع، کتاب، بیشتر از هر متنی، تاریخی و توصیفی است و اگر تحلیلهای مبتنی بر پیش فرض ذکر شده

بیش از ده سال است که بخش مهمی از تحقیقات نگارنده روی سیاست خارجی آمریکا متمرکز شده است. در ایران، پژوهش درباره این موضوع مهم با استفاده از منابع دست دوم و دست سوم انجام می گیرد و نگارنده نیز مانند سایر پژوهشگران ایرانی، فقط می تواند از وضعیت فوق نتیجه گیری نماید. آیا هنوز زمان آن نرسیده است که امکانات و فرصتهای مناسب به دانش پژوهان ایرانی داده شود تا از منابع دست اول، یعنی اسناد و مدارک منتشر شده، استفاده نمایند،

مورد کم توجهی قرار گیرد، می توان آن را کتاب تاریخی-سیاسی بسیار مفیدی تلقی نمود.

از دیدگاه روابط بین الملل، قدس از سه جهت، حایز اهمیت است. در سطح جهانی، قدس به سه مذهب یهود، مسیحی و اسلام تعلق دارد. و دسترسی آزاد پیروان مذاهب فوق به اماکن مقدس از دیرباز مطرح بوده است؛ به همین لحاظ، کمیته ویژه سازمان ملل متحد در مورد فلسطین- که مکلف به بررسی کلیه مسایل مربوط به این سرزمین و ارایه راه حلهایی برای مسئله بود- در تاریخ ۱۹۴۷/۸/۳۱ پیشنهاد می کند که فلسطین به دو کشور تقسیم شود و قدس به عنوان یک شهر بین المللی تلقی گردد و مدیریت امور مربوط به آن، تحت اختیار یک سازمان بین المللی قرار گیرد.

در سطح منطقه ای، قدس به عنوان یک سرزمین مورد مناقشه بین اعراب و اسرائیل مطرح بوده و امروزه، هسته اصلی اختلافات بین اعراب و اسرائیل را همان مسئله حاکمیت بر سر قدس تشکیل می دهد. در سطح کشوری، قدس، مرکز، محور و نماد احیای دولت اسرائیل تلقی می

شود. سیاستهای کشورهای مختلف جهان براساس اهمیت سه گانه فوق با توجه به شرایط حاکم در سطح جهان و منطقه تنظیم شده و می شود. سیاست آمریکا نسبت به قدس نیز از این قاعده مستثنا نیست.

بنابراین، نویسنده با یک نگرش تاریخی نسبت به سیاست آمریکا، سیاست خارجی دولت واشنگتن در مورد قدس را به سه مرحله تقسیم می نماید که هر یک از مراحل سه گانه به اضافه توافقنامه اسلو، یکی از فصول کتاب را تشکیل می دهد.

این مراحل عبارت است از:

۱) ۵۰-۱۹۴۷ بین المللی شدن

شهر قدس

۲) ۶۷-۱۹۵۰ تقسیم قدس

۳) ۹۳-۱۹۶۷ وحدت قدس

۴) ۱۹۹۳ توافقنامه اسلو

۱- بین المللی شدن شهر قدس

در گزارش کمیته ویژه سازمان ملل در مورد فلسطین، پیشنهاد می شود که قدس یک شهر بین المللی، بی طرف و غیر نظامی قلمداد شود. سه منطقه عرب، یهودی و قدس که جمعاً فلسطین را تشکیل

می دهند، توسط وحدت اقتصادی به یکدیگر پیوند داده شوند. گزارش فوق مورد حمایت شدید آمریکا قرار می گیرد و در واقع، مبنای سیاست آمریکا را نسبت به قدس تشکیل می دهد.

از دیدگاه آمریکا، نگهداری و حفاظت از اماکن مقدس، هدف اصلی بود. آژانس یهود (Jewish Agency) به لحاظ مخالفت با محدوده دقیق جغرافیایی قدس با پیشنهاد تقسیم، به مبارزه پرداخت. اعراب به لحاظ عدم حضور در کمیته مربوطه، در شکل گیری طرح تقسیم فلسطین هیچ نقشی را ایفا نکردند و به مخالفت شدید با آن پرداختند. آمریکا هم به نوبه خود مایل نبود وارث نقش و جایگاه استعمار بریتانیا در منطقه شود. از این گذشته، از همان ابتدا مسئله بین المللی شدن قدس، در سیاستهای بین المللی و منطقه ای مطرح گردید، اما هرگز به مرحله اجرا نرسید. با توجه به این که مسایلی که موجب عدم اجرای طرح تقسیم قدس شدند، برای بیش از پنجاه سال، سیاست منطقه و آینده قدس را تحت الشعاع قرار دادند، یادآوری آنها ضروری به نظر می رسد:

۱- مخالفت شدید اعراب.

۲- تشدید جنگ سرد و مخالفت آمریکا با حضور نیروهای نظامی شوروی در منطقه.

۳- درگیر شدن تدریجی آمریکا در بازیهای منطقه ای.

۴- انگلستان اعلام نمود که اجازه نخواهد داد کمیسیون سازمان ملل - به منظور نظارت بر تقسیم - قبل از تاریخ ۱۹۴۸/۵/۱ وارد منطقه شود. با توجه به این که خروج انگلستان از منطقه، دو هفته بعد از تاریخ گفته شده انجام می گرفت، کمیسیون سازمان ملل نمی توانست در مدت دو هفته، سه دولت منطقه ای ایجاد نماید. در واقع، عدم همکاری بریتانیا در وهله اول، به دلیل مخالفت با نیروهای نظامی بلوک شرق به منطقه بود. امری که می توانست خاورمیانه را درگیر کشمکشهای جنگ سرد نماید - و در وهله دوم، حفظ رضایت اعراب بود.

۵- درگیریهای مسلحانه بین اعراب و اسرائیل.

۶- در شرایط فوق، تقسیم فلسطین فقط با استفاده از خشونت امکان پذیر بود و

شورای امنیت سازمان ملل، به لحاظ نگرانیهای آمریکا و بریتانیا در مورد حفظ منافع نفتی از یک سو و مخالفت با ورود شوروی به منطقه از سوی دیگر، توان به اجرا گذاشتن قطعنامه مجمع عمومی مورخ ۱۹۴۷/۱۲/۵ مبنی بر پذیرش گزارش و پیشنهاد کمیته ویژه سازمان ملل برای تقسیم فلسطین را نداشت.

۷- اختلاف نظرهای شدید در درون کمیته های مربوط به سازمان ملل.

در تاریخ ۱۴ مه ۱۹۴۸، موجودیت دولت اسرائیل اعلام گردید. در سال ۱۹۵۰، قدس به عنوان مرکز اسرائیل اعلام شد. در واقع، آمریکا هرگز تمایلی به بین المللی شدن قدس نداشت. به عبارتی، برای واشنگتن وحدت و حفظ تقدس اماکن مقدس حایز اهمیت بود.

۲- تقسیم قدس

در سالهای ۶۷-۱۹۵۰، مسئله قدس مورد بی توجهی قرار گرفت. در واقع، حفظ وضع موجود، قابل قبول بود، زیرا راه حل دیگری وجود نداشت. تنها مسئله اساسی، مسئله قدس به عنوان مرکز اسرائیل بود. در

تاریخ ۱۹۵۲/۵/۴، اسرائیل اعلام کرد که وزارت امور خارجه خود را از تل آویو به قدس منتقل می کند و سایر کشورها نیز باید سفارتخانه های خود را به همان شهر انتقال دهند. سیاست فوق، مورد مخالفت آمریکا قرار گرفت و دولت واشنگتن سیاست خود نسبت به قدس را به شکل زیر اعلام کرد:

۱- آمریکا از نظریه قدس به عنوان یک شهر بین المللی حمایت نمی کند.

۲- آمریکا وضعیت قدس به عنوان یک شهر تقسیم شده را پذیرفته است.

۳- قدس، یک شهر واحد تلقی می شود.

۴- سفارت آمریکا همچنان در تل آویو مستقر خواهد بود و یک دفتر ارتباطاتی دیپلماتیک در قدس ایجاد خواهد شد.

به عبارت دیگر، آمریکا حاکمیت اسرائیل یا اردن بر قدس را به رسمیت نمی شناسد و وضعیت قدس به عنوان شهر تقسیم شده، وضعیت نهایی محسوب نمی شود.

۳- وحدت قدس

پس از پیروزی اسرائیل در جنگ

۱۹۶۷، دولت تل آویو سریعاً برای ایجاد وحدت فیزیکی شهر قدس اقدام نمود (برداشتن دیوارها) و در تاریخ ۱۹۶۷، ۶، ۲۸، وحدت قدس به عنوان مرکز اسراییل تحقق یافت. در این برهه از تاریخ، سیاست آمریکا بر حسب شرایط منطقه ای و داخلی خود آمریکا تنظیم می گردید؛ که این روش، فقدان سیاست خارجی منسجم نسبت به مسئله قدس را بیان می کند.

دولت جانسون از سیاست بین المللی شدن کار کرد قدس، یعنی تمایز بین مدیریت مذهبی و سکولار شهر پیروی می نمود. سیاست نیکسون که توسط نویسنده مورد انتقاد شدید قرار می گیرد، براساس هموزن بودن اعراب و اسراییل در سیاست خارجی آمریکا تنظیم می شود. بنابراین، نیکسون عملکرد اسراییل نسبت به قدس را مورد انتقاد قرار داده، اقدامات اداری-مدیریتی-آن را نسبت به قدس غیر قانونی اعلام نمود. از نظر آمریکا، اقدامات اداری اسراییل نمی توانست وضعیت حقوقی قدس را تغییر دهد، چرا که قدس- و در واقع، همه سرزمینهایی که در جنگ ۱۹۶۷ زیر سلطه اسراییل

درآمدند-«مناطق اشغال شده» بودند. راجرز، وزیر امور خارجه وقت آمریکا سیاست کشور خود نسبت به قدس را به شکل زیر ترسیم می نماید:

۱- قدس، باید یک شهر متحد باشد.
۲- همه مردم با ملیتها و مذاهب مختلف باید آزادانه به آن دسترسی داشته باشند.

۳- اردن، نقش اقتصادی، اداری و مذهبی داشته باشد. (مشخص نیست که آیا آمریکا تقسیم مجدد قدس را پیشنهاد می نماید، یا مدیریت مشترک اردن و اسراییل).

۴- عدم شناسایی حاکمیت اردن بر کرانه های باختری رود اردن.

رییس جمهور فورد، ساخت وسازهای مهم اسراییل در شرق قدس را غیر قانونی اعلام کرد و بوش تمامی شهرک سازیهای اسراییل را غیر قانونی اعلام نمود. در زمان ریاست جمهوری کارتر چیزی نمانده بود که مذاکرات کمپ دیوید به لحاظ اختلاف نظر در مورد قدس با شکست مواجه شود. به همین دلیل مسئله، مسکوت نگه داشته می شود و کارتر سیاست خود را بعداً از

طریق نامه به طرفین اعلام می نماید. اما کارتر تحت فشارها و درخواستهای متعدد، تعهدات متفاوتی را می پذیرد و سیاستهای متناقض را اتخاذ می نماید، از نظر کارتر، کرانه های باختری رود اردن، مناطق اشغال شده بودند و همزمان، آمریکا از اعلام این که قدس بخشی از کرانه های باختری است خودداری می کند. به عبارت دیگر، دولت کارتر در آن واحد از سیاستهای سه گانه زیر پیروی می نماید:

۱- بین المللی شدن کارکرد قدس

۲- وحدت قدس

۳- وضعیت حقوقی جداگانه برای

شرق قدس که به حمایت از دو رژیم حقوقی برای یک شهر منجر می شود.

سایروس ونس، وزیر امور خارجه

کارتر، به نوبه خود اعلام می کند که قدس

عربی، بخش کاملی از کرانه باختری را

تشکیل می دهد و نباید تقسیم شود. یعنی قدس، نه عربی است و نه اسرائیلی.

به عبارت دیگر، موضعگیری دولت

کارتر در مورد قدس با مواضع آمریکا نسبت

به دیگر مسایل بین المللی تفاوت بنیادین

نداشت. تعارضات و چندگانگی از

خصوصیات سیاستهای دولت کارتر محسوب می شود.

در زمان ریاست جمهوری ریگان، سیاست آمریکا تغییر جهت داده، به حمایت کامل از اسرائیل و مواضع تل آویو در برابر قدس می پردازد. بنابراین، در سال ۱۹۸۲، ریگان اعلام می کند که قدس باید همچنان تقسیم نشده باقی بماند و وضعیت حقوقی نهایی آن باید توسط مذاکرات تعیین شود.

(او از به کارگیری عنوان «سرزمینهای

اشغالی» خودداری می کند) و بالاخره این

که قدس، بخش کامل کرانه باختری رود

اردن است. بدین وسیله، سلطه اسرائیل بر

قدس، مورد حمایت کامل آمریکا قرار

می گیرد.

کنگره، تحت فشار لابی یهود از رییس

جمهور می خواهد که سفارت آمریکا به

قدس انتقال داده شود. از نظر کنگره،

جابه جایی فوق، یک امر کاملاً اداری است و

نه سیاسی. آمریکا در ۱۳۶ کشور دارای

سفارتخانه است و همه در مرکز این کشورها

قرار دارند. سفارت آمریکا در آلمان شرقی،

در برلن مستقر است در حالی که آمریکا

حاکمیت آلمان شرقی بر برلن را به رسمیت

خاورمیانه و اदार نمود. با این وجود، نویسندگان، تحول و دگرگونی و در مواردی نابسامانی در سیاست خارجی آمریکا را صرفاً ناشی از گرایشها و تمایلات گوناگون رؤسای جمهور آمریکا می‌دانند. طرح شولتز (۱۹۸۸)، تحت عنوان زمین در مقابل صلح - که توسط اعراب و اسرائیل با مخالفت مواجه گردید - ناشی از موج اسلام‌گرایی در منطقه است. همچنین، تمایل آمریکا برای مذاکره با سازمان آزادیبخش فلسطین باید در همان راستا مورد بررسی قرار گیرد.

در زمان ریاست جمهوری بوش، تحولات سیاسی در سطح جهان، فرصتهای جدیدی را برای آمریکا فراهم آورد. عامل تعیین‌کننده در سیاست آمریکا - یعنی شوروی - از صحنه سیاست جهانی حذف گردید، اما همزمان، محدودیتهای جدیدی پدید آمد. بحران کویت، موج ملی‌گرایی مردمی همراه با موج یا خطر تشدید و شیوع اسلام‌گرایی، اتخاذ سیاستهای جدیدی را ضروری می‌ساخت. ریگان لزوم و تمایل به مذاکره با ساف را اعلام نموده بود، اما نگرش جدید فوق هرگز ابعاد عملی جدی پیدا نمود. از نظر بوش و بر خلاف نگرش

نمی‌شناسد. بنابراین، انتقال سفارتخانه آمریکا به قدس، مترادف با به رسمیت شناختن حاکمیت اسرائیل بر آن شهر نیست. درخواست فوق، مورد مخالفت ریگان قرار گرفت. علل ارایه شده عبارتند از:

۱- انتقال سفارتخانه به قدس، مشکل این شهر را حل نمی‌کند.

۲- نقش آمریکا به عنوان میانجی بی طرف، خدشه دار شده، به روند مذاکرات لطمه وارد خواهد کرد.

۳- سیاست خارجی توسط قوه مجریه تعیین می‌شود و نه کنگره.

۴- آمریکا نگران واکنشهای احتمالی و خشونت‌آمیز مسلمانان تندرو نسبت به منافع و پرسنل خود در منطقه است.

به لحاظ مخالفت ریگان، طرح فوق، آرای لازمه در کنگره را به دست نیاورد. بنابراین، در سال ۱۹۸۴ با شکست مواجه گردید. نکته حایز اهمیت در علل ارایه شده، پدیده نوینی به نام اسلام‌گرایی است. تحولات ناشی از اسلام‌گرایی در منطقه، همراه با آغاز انتفاضه در سال ۱۹۸۷، ریگان را در محدودیت سیاستگذاری قرارداد و او را به ایفای نقش فعالتری در روند صلح

ریگان، ریشه اصلی بحران اعراب-اسرائیل در این امر نهفته است که خواسته‌های فلسطینی‌ها برای خودمختاری، مورد توجه قرار نگرفته است. نگرش فوق، خلاف واقعیت نیست، اما باید عوامل دیگری را نیز - که معمولاً توسط نویسندگان مورد بی توجهی قرار می‌گیرد - در شکل‌گیری سیاست جدید آمریکا دخیل دانست.

با فروپاشی شوروی، شرایط بین‌المللی کاملاً دگرگون شد. حسن اجرای نظم نوین جهانی بوش، متضمن این بود که بحرانهای منطقه‌ای حل و فصل شوند. در دست گرفتن یا حفظ رهبری جهان ایجاب می‌نمود که آمریکا برای حل مسایل جهانی پیشقدم باشد و راه‌حلهایی را ارائه دهد. همزمان، سرمایه‌داری، بویژه سرمایه‌داری آمریکا، وارد مرحله نوینی شده بود که تحت عنوان جهانی شدن معرفی می‌شود. سرمایه برای بسط و توسعه و تضمین فعالیت‌های خود نیازمند صلح، ثبات و آرامش است. بنابراین، به لحاظ تحولات جهانی و منطقه‌ای در زمان ریاست جمهوری بوش، سیاست‌هایی اتخاذ می‌شود که می‌توانستند راه حل نهایی را برای حل بحران در روابط اعراب-اسرائیل

ارایه دهد، محورهای سیاست بوش را می‌توان فهرست وار به شکل زیر برشمرد.

۱- احداث مناطق مسکونی اسرائیل در شرق قدس یا کرانه‌های باختری رود اردن غیر قانونی بوده، باید متوقف شود. در واقع، مانع اصلی در حل اختلافات اعراب-اسرائیل، همین شهرک‌سازیه‌ها است.

۲- ساف باید در فرآیند مذاکرات شرکت نماید. این، یک شرط لازم برای مذاکرات موفقیت آمیز است. در این خصوص، مخالفت‌های اسرائیل و لابی یهود راه به جایی نبرد.

لازم به یادآوری است که در تاریخ ۱۹۸۸/۷/۳۱، حسین شاه اردن اعلام کرده بود که ارتباط اردن با مناطق اشغال شده قطع خواهد شد و از آن پس، ساف، نمایندگی مردم و این مناطق را عهده‌دار خواهد شد. به عبارت دیگر و در نتیجه، مذاکرات و همچنین، حل مسئله، بدون مشارکت ساف امکان‌پذیر نخواهد بود.

۳- برگزاری کنفرانس بین‌المللی در مادرید در تاریخ ۱۹۹۱/۱۰/۳۰، مخالفت‌های اسرائیل در این خصوص نیز با

شکست مواجه گردید.

۴- به پایان رساندن اشغال سرزمین اعراب، (۱۹۶۷ به بعد) توسط اسرائیل.

از لحاظ محتوای مذاکرات، مواضع بوش عبارت بود از مخالفت با تقسیم قدس، حل مسئله و تعیین وضعیت حقوقی قدس از طریق مذاکرات.

در همین مقطع، کنگره آمریکا، به لحاظ فشارهای لابی اسرائیل به مخالفت با سیاستهای رییس جمهور می پردازد. براساس قطعنامه مورخ ۲۳/۳/۱۹۹۰، کنگره اعلام می کند که قدس، مرکز اسرائیل است و نباید تقسیم شود. همزمان، کنگره کمکهای مالی بیشتری را به اسرائیل توصیه می کند. همانند رؤسای جمهوری پیشین، بوش نیز مخالفت خود را با سیاستهای کنگره اعلام می کند. بوش، گروههای فشار یهود-بویژه عملکرد Aipac- را مورد انتقاد شدید قرار می دهد و نهایتاً پیروز می شود و کنگره از مواضع اتخاذ شده عقب نشینی می کند.

مسئله نقش لابی یهود در آمریکا و اعمال فشار از طریق کنگره در زمان ریاست جمهوری کلینتون مجدداً مطرح

می شود. فشارهای لابی یهود بر کنگره منجر به اتخاذ قطعنامه ای می شود که بر مبنای آن، ساختمان سفارت آمریکا در قدس می بایست قبل از پایان سال ۱۹۹۶ به اتمام برسد و سفارت آمریکا باید تا تاریخ ۱۹۹۹/۵/۳۱ به آن شهر انتقال داده شود. در غیر این صورت، محدودیتهای مالی مشخص بر وزارت امور خارجه آمریکا تحمیل خواهد شد. با وجود این که رییس جمهور و معاون او کاملاً طرفدار اسرائیل تلقی می شدند، کلینتون مخالفت خود را با طرح کنگره اعلام کرده، موفق به خنثی نمودن اقدامات کنگره گردید.

نویسنده کتاب با استناد به مدارک منتشر شده، رویارویی بین کنگره و رییس جمهور را با توجه به نقش لابی یهود مورد بررسی قرار می دهد که بررسی آنها از حوصله این مقاله خارج است، اما نکته حایز اهمیت در این است که مطالب فوق، نگرش حاکم در ایران نسبت به لابی یهود و نقش آن در شکل گیری سیاست خارجی آمریکا را کاملاً مردود و منسوخ می کند.

۴- توافق نامه اسلو

نتایج مذاکرات اسلو در تاریخ ۱۹۹۳، ۹، ۳ اعلام می شود. آمریکا در روند مذاکرات حضور نداشت و نسبت به توافقنامه فوق، سیاست بی طرفی و میانه ای را پیش می گیرد، به نحوی که از طرفداری از اعراب یا اسرائیل خودداری می نماید، در واقع، تحولات اساسی در سیاست آمریکا نسبت به قدس رخ نمی دهد و آمریکا سیاستهای خود را که با سیاستهای پیشین، تفاوتهای اساسی ندارند به شکل زیر اعلام

می کند.

- ۱- قدس نباید تقسیم شود.
- ۲- مسئله قدس باید از طریق مذاکرات بین طرفین، حل و فصل شود.
- ۳- تا زمان نیل به یک توافق نهایی، آمریکا از شناسایی ادعاهای هر یک از طرفین نسبت به کل یا بخشی از قدس خودداری کند.

