

الفصل السابع

التكامل ودروس العراق

التكامل ليس ولا يمكن أن يكون مجرد عمل يتعلق بالسياسة، فإذا كان لا بد من حدوثه، يجب أن يكون له شأن الوسيلة، أو النهج. من المفيد التفكير بالنهج بطريقتين: الأولى، أن يكون وسيلة اتفاق القوى الكبرى وغيرها على ما هي المبادئ التي تنظم العلاقات الدولية المعاصرة. والثانية هي ما يجب أن يكون الرد في حالات محددة عندما تنتهك تلك المبادئ. وما من حجم من المشاورات المسبقة سيضمن الاتفاق والتعاون في ظروف محددة. إن إعطاء شيك أبيض أمر نادر في الدبلوماسية كما في مجالات الحياة الأخرى. والتعاون المفيد بين القوى الكبرى يتطلب ليس فقط اتفاقاً على المبادئ بل التزاماً بالنهج.

تتطلب المبادئ التنظيمية في أي جهد عالمي مشاركة عالمية ومحاولة خلق إجماع - بعبارة أخرى تتطلب دبلوماسية. ولا بد من مناقشة الأفكار في ندوات رسمية وغير رسمية ثنائية ومتعددة الأطراف، علنية ومحاطة بالسرية. والتشاور شرط مسبق ضروري للتفاوض. ولذلك، فإن جزءاً مهماً من دمج البلدان الأخرى هو إشراكها بأسلوب مفيد في عملية وضع القواعد والمؤسسات التي يقصد بها تشكيل العالم. ومشاورات من هذا النوع توفر فرصة لإقناع الآخرين بوجهة نظر معينة - وتقليص إمكانية حدوث مفاجأة عندما توضع المبادئ موضع الاختبار.

تُمضي وزارة الخارجية الأمريكية والحكومة الأمريكية بمفهومها الأوسع وقتاً طويلاً في مناقشة المشاكل المباشرة أو في

التفاوض على اتفاقيات محددة وتمضي وقتنا أقل مما يجب في محاولاتها لإعداد هيكليات إبداعية وسياسات للتعامل مع كيفية تنظيم العالم وإدارة العلاقات الدولية. وإذا كان هناك إجماع على سبب كون أحد أشكال التدخل مقبولاً من حيث المبدأ، فإن هناك فرصة أكبر لوجود تأييد صريح لتدخل معين خلال الممارسة. إن غياب مثل هذا الإجماع يفسر لنا جزئياً اتساع وعمق الخلاف بين الولايات المتحدة وجانب كبير من بقية العالم حول العراق. هنالك أيضاً فائدة في مجرد التأكد من أن الحكومات الأخرى واعية لاهتماماتك. ويمكن لهذه الإشارة أن تكون وسيلة لتكييف سلوك الحكومات الأخرى وتقليص احتمال المفاجآت والحسابات الخاطئة.

إحدى المقاربات للنهج الدولي هي أن يكون لمجلس الأمن التابع للأمم المتحدة دور مركزي. هذه هي الأفضلية الروسية كما أوضحها وزير الدفاع الروسي عندما قال: "الأمم المتحدة وحدها هي القادرة على إعطاء تفويض باستخدام القوة العسكرية عبر حدود معترف بها دولياً. وأي عمل تقوم به الناتو بدون موافقة الأمم المتحدة يجب أن يعتبر غير شرعي - بما في ذلك (الحروب الوقائية) كحرب العراق"⁽¹⁰³⁾ ووفق هذه المقاربة ينبغي للقوى الكبرى أن تتفق على عدم التصرف في مجالات السياسة المهمة بدون موافقة أو تفويض من مجلس الأمن. على سبيل المثال يجب أن لا يكون هناك تدخل إنساني أو رد على دولة تساند الإرهاب أو تتجاوز عتبة الانتشار ما لم يصدر عن الأمم المتحدة ضوء أخضر.

غير أن هنالك العديد من المشاكل الكبرى في هذه المقاربة. المشكلة الأولى لها علاقة بتكوين مجلس الأمن من حيث من هو ممثل فيه ومن هو غير ممثل. إن مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة يمثل ما اعتقدت الدول الحليفة أنه سيكون شكل العالم في أعقاب الحرب العالمية الثانية. وتكوين المجلس يقوم على أساس اعتبارات ذاتية كما على أساس التتبؤ. وهذا ما يفسر سبب عضوية فرنسا في المجلس بعد إضعافها كثيرا - واستبعاد كل من ألمانيا واليابان. أما الهند فكانت لا تزال مستعمرة بريطانية.

لو كان إنشاء مجلس الأمن في هذا الوقت لكان من المستحيل الدفاع عن تكوينه الحالي - الأعضاء الخمس ذات العضوية الدائمة. فأعضاء المجلس ومن ضمنهم الصين يمثلون أقل من ثلث شعوب العالم. وليس هناك أي بلد من أمريكا اللاتينية أو إفريقيا أو الشرق الأوسط، أو جنوب آسيا يحظى بمقعد دائم في هذا المجلس الذي يحتوي على خمسة عشر مقعدا. (المقاعد العشرة غير الدائمة يشغلها بالتناوب أعضاء الأمم المتحدة). وأكثر من 90% من بلدان العالم لا تشغل مقعدا في أي وقت من الأوقات. المفارقة أن أوروبا (التي لها مقعدان دائمان) ممثلة زيادة عن الحد. من المؤكد أن اليابان، والهند، وألمانيا، وربما الاتحاد الأوروبي، وبلدان أخرى كالبرازيل واندونيسيا وجنوب إفريقيا لديها حجة قوية لتحظى بالعضوية. أما الجهات من غير الدول فليس لها أي دور. ولذلك ليس مفاجئا أن استحضار عضويات بديلة لأعضاء

دائمين هو أشبه بصناعة الأكواخ في الأمم المتحدة والأوساط الأكاديمية. والأمر المشترك بين هذه الأفكار هو توسيع حجم مجلس الأمن، إما بإضافة أعضاء جدد دائمين لا يملكون حق الفيتو بواسطة تغيير التناوب بحيث تتمكن بلدان معينة من دخول المجلس مرات أكثر ولمدة أطول من سنتين، أو بصيغة تتضمن الحالاتين⁽¹⁰⁴⁾.

بالرغم من كل هذا النشاط فإنه من غير المحتمل أن يتحقق تبدلٌ ذو مغزى في أيِّ وقتٍ قريب. إن إعادة تشكيل المجلس من شأنها أن تساعد حتماً بعض البلدان وأن تُلحق الأذى ببلدانٍ أُخرى. فالدولتان الأوروبيتان العضوان في مجلس الأمن ستقاومان إبدال مقعديهما بمقعدٍ للاتحاد الأوروبي. وإذا أُعطيت ألمانيا مقعداً ستتفاقم مشكلة التمثيل الأوروبي الزائد عن الحد. وستُبدي باكستان معارضةً قويةً للهند، وسيحدث مثل ذلك بين الأرجنتين والتشيلي، وبين المكسيك والبرازيل، وبين نيجيريا وجنوب إفريقيا (والعكس بالعكس). أما الشرق الأوسط فستكون له مشاكله الخاصة، نظراً للمنافسات بين الدول العربية إضافة إلى مسألتى إيران وإسرائيل. وفي حين أن الآسيويين قد يقبلون باليابان ولكن من المؤكد أن إندونيسيا (رابع أكبر بلد عدد سكانٍ في العالم) سترغب في الحصول على مقعد، وكذلك الأمر مع كوريا الجنوبية وأستراليا. ولا ريب في أن بلداناً أُخرى ستكون راغبةً في مقعد. كل ذلك يطرح السؤال المربك: كيف تستطيع هيئةٌ تفتقر بحدِّ ذاتها إلى الشرعية في نظر الكثيرين أن تمنح هي الشرعية لغيرها؟

ولكن مشكلة وضع مجلس الأمن في صُلب العلاقات الدولية والخلط بين الشرعية والأمم المتحدة عامةً ومجلس الأمن خاصةً إنما يتجاوز موضوع تكوين المجلس. هذا يُحيل المشكلة إلى الافتقار لإجماعٍ بين الأعضاء الخمسة الدائمين حول ما يشكل الغاية الشرعية في العالم. فالأعضاء الخمسة لا يمنحون الأمم المتحدة شيئاً يشبه السُلطة في المجال السياسي-العسكري كالسُلطة التي تملكها منظمة التجارة العالمية في مجال التجارة الدولية. كان هذا جلياً خلال التوطئة لحرب العراق، عندما كانت فرنسا وروسيا، وربما الصين، غير مستعدة لمساندة الولايات المتحدة والمملكة المتحدة. ولكن لم يكن أقلّ جلاءً قبل ذلك ببيضع سنوات أن لا الصين ولا روسيا كانت مستعدةً لمساندة الولايات المتحدة وبريطانيا وفرنسا بدعم التدخّل في كوسوفو-أو عندما ساعدت الولايات المتحدة في إحباط ردّ فعلٍ دوليٍّ لدى تكشّف المأساة في رواندا. ومن المحتمل أن يظهر عدم الإجماع إذا ما ألحّت الولايات المتحدة الآن على فرض عقوباتٍ (دعك عن عملٍ عسكري) على كوريا الشمالية، أو إيران، أو السودان.

في لبّ المشكلة، أن ما من قوةٍ كُبرى-ليس الولايات المتحدة فقط- تُوافق على حقّ قوةٍ كُبرى أُخرى في استخدام حق النقض (الفيتو) ضدّ إجراءٍ مقترحٍ عندما تعتقد أن مصالحها الوطنية الحيوية في خطر. إن هذا الغياب للإجماع الكامل، والقواعد المتبعة في مجلس الأمن، وتكوينه هي التي تجعل من مجلس الأمن والأمم

المتحدة أداة سريعة الانكسار وبالغلة الضيق بحيث لا يصلحان لأن يكونا مركز أية محاولة في هذا الوقت لبناء عالمٍ أكثر تكاملاً. قد يتغيّر هذا الوضع في المستقبل، ولكننا الآن لسنا في المستقبل. يجب ألا نتحاشى مجلس الأمن-عندما يكون هناك إجماعٌ، على نحو ما كان بعد غزو العراق للكويت في العام 1990 أو في أعقاب الحادي عشر من سبتمبر، عندها لا يكون هناك منتدى أفضل، ولكننا لا نستطيع أن نتوقع منه أن يكون المصدر الوحيد للشرعية في العالم.

كثيرون سيخالفون وجهة النظر هذه. والحكومات الأقل قوة تميل إلى إشغال نفسها أكثر بالنهج، إذ أنه يوفر لها وسيلةً ليكون لها تأثير أكبر في كل ما يجري في العالم وللحد من نفوذ الولايات المتحدة والبلدان القوية الأخرى. ولكن دعنا ننظر في قضية رواندا. لو كان هناك في ذلك الحين تدخلٌ خارجيٌّ لمنع حدوث الإبادة الجماعية، لكان مئات الآلاف من الأشخاص الأبرياء قد نجوا من الموت. وكان هذا هو العمل الصحيح. وكان ذلك شرعياً بسبب ما حدث وليس بسبب موافقة الأمم المتحدة. ولهذا كان تقرير اللجنة الدولية الخاصة بالتدخل وبسيادة الدولة التي شكّلها كوفي عنان الأمين العام للأمم المتحدة قبل عدة سنوات، متطرفاً. إن ذلك التقرير إذ يعترف بأن أوضاعاً كذلك الوضع الذي نشأ في رواندا عندما أخفقت الأمم المتحدة في القيام بعملٍ مع أنه كان يجب عليها أن تتصرّف، يمضي قائلًا "إنها سؤال حقيقي يطرح في هذه

الظروف: أين يكمن الضرر الأكبر: في تخريب النظام الدولي إذا تمّ تجاوز مجلس الأمن أم في إلحاق الضرر الذي يصيب النظام عندما تذبح الكائنات البشرية بينما يقف مجلس الأمن متفرجاً⁽¹⁰⁵⁾. ولكن هذا يجب ألا يكون سؤالاً حقيقياً. من الواضح أننا نُخطئ عندما نخلط بين مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة والشرعية أو نُساوي بينهما وعندما نسمح لهلاك أناس أبرياء نتيجة لهذا المبدأ.

إن تقرير الهيئة عالية المستوى التي عينها الأمين العام كوفي عنان في شهر ديسمبر عام 2004 وقع في نفس فخ مساواة النهج (مساندة مجلس الأمن) والشرعية في هذه الحالة المتعلقة بهجمات وقائية.

"الجواب المقتضب هو أنه إذا كانت هنالك حجج مقنعة للقيام بعمل عسكري وقائي مع دليل مقنع لتأييد هذه الحجج، يجب أن تُعرض على مجلس الأمن، وهو بإمكانه أن يسمح بهذا العمل إذا رأى أن يفعل ذلك. أمّا إذا لم يفعل ذلك، سيكون هناك، تحديداً، وقتٌ لمتابعة استراتيجيات أخرى، من ضمنها الإقناع، والتفاوض، والردع والاحتواء-والرجوع مرةً أخرى للخيار العسكري. أمّا الذين نفذ صبرهم مع هذا الرد، فلا بدّ أن يكون الجواب أنه في عالمٍ حافلٍ بالتهديدات المحتملة والمرئية صار الخطر الذي يتعرّض له النظام العالمي وعُرف عدم التدخل الذي يستمر بشكل الأساس للنظام العالمي خطراً كبيراً جداً بحيث لا يُمكن قبول شرعية العمل الوقائي من جانب واحد، وهو عملٌ يختلف عن العمل الذي أُقرّ جماعياً. إن السّماح لواحدٍ بالتصرّف هو سّماحٌ للجميع"⁽¹⁰⁶⁾.

كل الحُجج لها وزنها-أما التي ستصمد حتماً فهي غريزة أية دولة ذات سيادة بعدم التنازل عن سلطة صُنع القرار إلى الأمم المتحدة وأن تجعل من قدرتها على التصرف باسم ما تعتبره مصالحها الحيوية متوقفةً على مساندة الدول الأخرى.

يبدو أن هذا يهين لحدوث مأزق. ولكن الواقع يوفّر على الأقل مخرجاً جزئياً. "الشرعية" لا يجوز فهمها بأنها مُطلقة. إنها أمرٌ يتعلّق بالإدراك الحسّي بقدر ما هي مفهومٌ قانونيٌّ. وهناك إمكانية أن تكون هناك شرعية جزئية (أو ما هو دون الشرعية الكاملة) وأن يكون هناك ما هو غير شرعي. ويجب أن يكون هناك التزام من جانب الولايات المتحدة ودولٍ أخرى بالسعي للتوصل إلى أوسع قدرٍ ممكن من الاتفاق الدولي قبل الإقدام على عملٍ، ولا سيّما إذا كان عملاً ينطوي على القوة العسكرية. تتمتع الأمم المتحدة بالفخار بمكانتها في عالم المسائل السياسية والعسكرية. والأمم المتحدة لها شأنٌ إن لم يكن لأي سببٍ آخر، فلأن كثيرين من الناس في سائر أنحاء العالم يرون أن لها شأنًا ولأن الحكومات تتقيد على نحو متزايد بأفكار شعوبها. وهكذا، فإن الحصول على موافقة مجلس الأمن على أي عمل تنوي إحدى الدول القيام به، يستحق الجهد الذي يبذل في سبيله. وإذا ظهر أو ثبت أن هذا مستحيل فلا ضرورة أن تكون هذه نهاية الطريق. إن الأمم المتحدة مجرد مصدر واحد لتعددية الأطراف. من الأفضل التفكير في تعددية الأطراف على أنها ظاهرة انتقاء، وليست خياراً واحداً. وهذه الظاهرة تشمل

مجال اختيار الأمم المتحدة، والنااتو، وعدد من المنظمات الإقليمية ومجموعة الدول الثماني. ومن حيث المبدأ يمكن أن تتحول مجموعة الثماني إلى منظمة لها أمانة سر (سكرتاريا) وتعد اجتماعات أكثر تكراراً باشتراك مسؤولين من مستويات مختلفة. وما يمكن أن يكون بديلاً لذلك، هو التوصل إلى صيغ جديدة ولكنها موسعة: مجموعات ثماني تشمل عدة بلدان مهمة وليست أعضاء فيها حالياً، مثلاً، أن تصبح مجموعة العشر بإضافة الصين والهند إلى المجموعة. بإمكان المرء أن يمضي إلى أبعد من ذلك لإنشاء مجموعة العشرين مثلاً، التي تشمل مجموعة العشر وتضاف إليها بلدان كالملكسيك، والبرازيل، ونيجيريا، وجنوب إفريقيا، وإندونيسيا، وباكستان، وكوريا الجنوبية، وأستراليا، والمملكة العربية السعودية، ومصر. ولكن ما من بلد من هذه البلدان يمكن أن يكون بلسماً شافياً إذ من المستحيل تجنب أسئلة الشرعية المتعلقة بمن يجب ضمه من البلدان، ومشكلة ما العمل عندما يفتقد الإجماع.

أهم اللاعبين في الجانب الاقتصادي هم مؤسسات مالية دولية كبيرة-صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية، البنك الدولي، والتجمعات غير الرسمية مثل مجموعة الدول السبع. لكل من المنظمات الكبيرة ميثاق خاص بها. بعد كل ما قلنا، هنالك دعوات متزايدة لإجراء تغيير كبير وخاصة في صندوق النقد الدولي والبنك الدولي.⁽¹⁰⁷⁾ هنالك أيضاً إجماع متزايد على أن مجموعة السبع ليست كافية إذا أخذنا في الاعتبار انحياز شمال

الأطلسي بشأن عضوية اليابان (اليابان هي الاستثناء الوحيد). بإمكان المرء أن يتصور أي عدد من البدائل لمجموعة السبع. وكما هي الحال في المجال السياسي، هنالك فكرة لصيغة موسعة تشمل الصين، والهند، وغيرهما (بما في ذلك عدد كبير من البلدان النامية)، لضمها إلى مجموعة العشرين.⁽¹⁰⁸⁾ أو هنالك اقتراحات لنموذج "مقلّص" وفق مجموعة الأربع التوجيهية (مؤلفة من الولايات المتحدة، والاتحاد الأوروبي، واليابان، والصين) يكملها مجلس يضم خمسة عشر بلداً إضافة إلى قادة المؤسسات المالية الدولية الكبرى والأمم المتحدة.⁽¹⁰⁹⁾ ثمة حاجة لشيء وفق هذه الخطوط.

إن مجموعة السبع التي تأسست في العام 1978 لم تعد تفي بحاجات العالم المختلف جداً الذي نشأ في ظل العولمة ونهضة آسيا. ببساطة تامة نقول إن جانباً كبيراً جداً من سكان العالم ومن نشاطهم الاقتصادي ليس له تمثيل.

هنالك بديل آخر هو التحول إلى أو إيجاد تجمعات دولية أكثر تخصصاً مؤلفة من تلك البلدان وغيرها ممن لها علاقة خاصة بتحدٍ من نوع محدد. إن منتدى القوى الست بشأن كوريا الشمالية (الولايات المتحدة، والصين، واليابان، وروسيا، والكوريتان) هو أحد تجمعات من هذا القبيل، كما هي مجموعة "2+6" (الولايات المتحدة وروسيا، والبلدان المجاورة مباشرة لأفغانستان) التي لعبت دوراً بناءً في أفغانستان. وهكذا هي الحال مع "الرباعية" المؤلفة من

الولايات المتحدة، وأوروبا، وروسيا، والأمم المتحدة، التي دعمت جهود السلام في الشرق الأوسط. بإمكان المرء أن يتصور مجموعة مماثلة للتعامل مع تحدي إيران النووي (توجد فعلاً مجموعة كهذه تضم عدة حكومات أوروبية، وروسيا، والولايات المتحدة، والوكالة الدولية للطاقة الذرية) أو للتعامل مع أزمة إنسانية كأزمة دارفور. إن هذه التجمعات (توصف أحياناً بأنها "مجموعات اتصال") تنحو نحو اكتساب الشرعية والعلاقة بالموضوع إذا شملت معظم أو كل البلدان والجهات الأخرى (حتى ولو كانت هذه الجهات منظمات غير حكومية ذات علاقة بالمؤسسات الدولية أو الشركات) التي تدعو إليها الحاجة لحل تحدٍ قيد المعالجة. إنها تتجه لأن تكون أكثر فاعلية إذا كانت منذ الآن في المكان الصحيح. وهذا يمنحها السلطة والفرصة لمنع حدوث أزمة ما، أو يضعها في وضع أفضل لمعالجة الأزمة. أن مجموعات دائمة من هذا النوع هي أكثر مما تسمى تحالفات بالإرادة، التي تميل إلى أن تكون أضيق بالمقارنة، وصاحبة ردود فعل بطبيعتها، ونتيجة لذلك تفتقر بشكل ما إلى الشرعية المنظورة.

قد يجادل البعض، مثلاً، بقولهم إنه كان أمراً حسناً وصائباً عندما وفرت الناتو الأساس السياسي والعسكري للتدخل المسلح في كوسوفو عندما لم يكن مأمولاً حصول إجماع في الأمم المتحدة. والواقع أن المادة 53 من الميثاق وقفت في الطريق: "ما من تنفيذ لعمل سيتم بإشراف ترتيبات إقليمية أو من قبل هيئات إقليمية إذا

لم يصدر تفويض من مجلس الأمن... وسيكون من الأفضل كثيراً إذا لم تكن منظمات إقليمية معينة مثل الناتو بحاجة إلى مباركة مسبقة من مجلس الأمن، كما شاهدنا في حالتي رواندا ودارفور، لأن تفويضاً كهذا قد يكون بطيئاً صدوره أو قد لا يصدر أبداً، مما يسمح بحدوث أوضاع رهيبة.

إن الحاجة إلى مقارنة براغماتية تتناول قضية بعد أخرى هي حاجة ثابتة. ولا بد دائماً من النظر في حالة "عدم" اتخاذ أي إجراء في سياق معين إذ لم يكن هناك إجماع بين القوى الكبرى. إذا أخذنا في الاعتبار المصلحة على المدى الطويل في تشجيع ونشوء عالم تعمل فيه القوى الكبرى لغايات مشتركة وليس لغايات عابرة. ثمة بعض الخطوط الإرشادية الممكنة من أجل الإبحار في هذا التبادل الذي لا يمكن تجنبه. ومن المهم إعطاء النهج فرصة طيبة والسماح بوقت طويل لكي يتحقق الإجماع في مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة. ولا بد من أن تكون المشاورات صادقة وليست مجرد محاولة الإصرار على سياسة سبق أن أقرت. وقرار الاختيار من خلال تعددية الأطراف الرسمية يجب أن يصدر عندما تكون هناك حاجة ملحة للعمل. كما يجب أن يكون للقضية وزن كاف أو خطورة تبرر القيام بالعمل. وهذا يصح خاصة عندما يكون التدخل عسكرياً بطبيعته. إن استعمال القوة العسكرية لغايات وقائية (مقابل غايات إجهادية) يجب أن يبقى استثناءً نادراً. وعندما يختار بلد أن يمضي في طريقه الخاص يجب أن يبذل أقصى الجهد لشرح

موقفه، في الجلسات السرية كما في العلن، لدى أكبر عدد ممكن من الحكومات الأخرى. ومن المهم ألا تكون هناك منفعة فريدة مثل التمكن من الحصول على النفط، أو الحصول على عقود لشركات، أو إقامة قواعد عسكرية تصبح حقا للولايات المتحدة أو للبلد المعني لئلا يعتبر التدخل شيئاً لم يستوجبه المبدأ أو الضرورة. وأي بلد يقرر العمل بدون الحصول على مباركة من الأمم المتحدة يجب أن يعود بأسرع ما يمكن إلى العمل الدبلوماسي الرسمي وأن يقوم بالأعمال اللاحقة مستندا إلى أكبر قدر ممكن من المشاركة والتفويض العالميين أو الإقليميين.

الفائدة التي يجنيها بلد كالولايات المتحدة إذا اتبع هذه المفاهيم هي أن البلدان المعارضة للعمل موضع البحث ستوافق على عدم مقاومته فعليا. إن الاستعداد لغض الطرف أو قبول السياسات التي كان الرأي أنها خاطئة أو سيئة التوجيه هو أمر دقيق بالنسبة لنجاح الدمج أو صيغة من التوافق. ولا يمكن أن نتوقع من البلدان أن تكون سلبية عندما يتبين لها أن مصالحها الوطنية الحيوية في خطر، ولا يمكن أن نتوقع منها الصمت إذا كانت مخالفة. أما توقع عدم معارضتها الفعلية وعدم إقدامها على إحباط سياسات بعضها بعضاً في أوضاع أقل أهمية فهو شرط مسبق للتعاون الدولي من أجل الوصول إلى مستوى أعلى.

الحالة العراقية

الأزمة الأخيرة حول العراق هي حالة دراسية قيّمة تبين مصاعب ترجمة هذه المواضيع إلى سياسة. لقد تصرفت الولايات المتحدة تصرفاً يتناقض مع هذه الخطوط الإرشادية قبل حرب العراق وبعدها. لم يكن ذلك، كما ادعى كثيرون آنذاك ومن بعد، لأن الولايات المتحدة أقحمت مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة في المسألة في مطلع العام 2003. ليس واضحاً أبداً أنه لو أُتيح مزيد من الوقت لكان تولّد الكثير من الإجماع الدولي على العمل. على العكس من ذلك، كان الأرجح أنه لو استمر إخفاق المفتشين في العثور على أسلحة دمار شامل (وهذا ما نعرف الآن أنه كان سيحدث) لكان من شأن ذلك أن تستتج حكومات أخرى كثيرة أن هذه الأسلحة لا وجود لها وأن تجادل بعدم وجود أي سبب يدعو الولايات المتحدة للجوء إلى القوة. الحجة المعاكسة التي تقدمت بها الحكومتان الأمريكية والبريطانية بأنه لم يكن منتظراً أن يعثر المفتشون على الأسلحة لأن العراق لم يقدم إلى الأمم المتحدة السجل المطلوب لبرامج أسلحته والمواد المستوردة ذات العلاقة. هذه الحجة المعاكسة كانت لها ميزات المشروعية والمنطق، لكن معظم الناس والحكومات لم يصلوا إلى مستوى تبرير الحرب. إن الدفاع عن الحرب الوقائية يتطلب برهاناً للأمر الإيجابي أي وجود المشكلة، بينما عدم القدرة على إثبات الأمر السلبي أي عدم امتلاك بلد ما أسلحة نووية، لم يكن كافياً لإقناع العديد من الدول الأخرى بمساندة استخدام القوة العسكرية وقائياً.

في مثل هذه المواقف يكون أمام الولايات المتحدة أو أي بلد غيرها أربعة خيارات. بإمكانها أن تتقل المسألة إلى مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، لتحصل على التأييد، فتقوم بالعمل. هذا ما حدث في أزمة الخليج عام 1990-1991 في أعقاب غزو العراق للكويت. وبإمكانها أن تختار عدم الذهاب إلى مجلس الأمن أو أن تعمل بمفردها أو مع مجموعة أخرى دائمة أو خاصة. هذا يذكرنا يتدخل الولايات المتحدة في غرينادا في عام 1983. ويمكنها أن تذهب إلى المجلس لتكتشف أنها لا تحظى بتأييد كاف، وتتجنب اقتراحا رسميا تكون الخاسرة فيه، وتقدم على العمل. وهذا ما فعلته الولايات المتحدة في مطلع العام 2003 في حالة العراق عندما اتضح أن مجلس الأمن لن يصدر قرارا ثانيا يسمح تحديدا باستخدام القوة العسكرية ضد العراق وما فعلته الولايات المتحدة وفرنسا والمملكة المتحدة قبل ذلك ببضع سنوات إبان أزمة كوسوفو. الخيار الرابع هو عرض المسألة على الأمم المتحدة وخسارة الاقتراح ولكن مع المضي في العمل بغض النظر عن الخسارة. النهج الأخير كان موضع دراسة لدى إدارة بوش خلال أزمة العراق في مطلع العام 2003، ولكن الحكمة اقتضت رفضه على أساس أنه سيؤدي إلى احتجاج دولي شديد ومعارضة أقوى مما يمكن أن يحدث إذا لم يتوفر تفويض جديد وصريح من الأمم المتحدة.

من المستحيل بحث هذه البدائل بدون إجراء مناقشة حول الشرعية (بمعنى التزام القانون (Legality)) والمشروعية

(Legitimacy) إن الشرعية تعبير فني ضيق يعكس ما إذا كانت دولة ما تعمل بالتطابق مع القانون، وفي هذا السياق مع نص ميثاق الأمم المتحدة. أما المشروعية فهي تعبير أوسع وأكثر إستتسائية في أساسه ويأخذ في الاعتبار أمور السياق، والقصد، والوسيلة. يمكن أن يجادل بعضهم بالقول، مثلاً، أن القرار الخاص بأزمة كوسوفو كان يفتقر إلى الشرعية بمعنى الالتزام بالقانون (من حيث تجاوزه لمجلس الأمن) ولكنه كان يتمتع بمشروعية كبيرة. فقد أقرته منظمة إقليمية ذات علاقة وكان الدافع إليه أزمة إنسانية مرعبة، ولم يكن هناك خيار آخر، والذين استخدموا القوة العسكرية لم يفعلوا ذلك بدافع مصلحة أنانية ضيقة. بعكس ذلك كان ما فعلته الولايات المتحدة والمملكة المتحدة في العراق عام 2003 قانونياً، أو بأي حال أقرب بالتأكيد إلى العمل القانوني من عملية كوسوفو، إذ كان العراق قد سبق له أن انتهك أكثر من دزينة من أوامر مجلس الأمن منها القرار 687 الذي وضع أحكام وقف إطلاق النار بعد حرب الخليج والقرار 1441 الذي طلب من العراق التعاون الكامل مع مفتشي الأسلحة التابعين للأمم المتحدة، وإلا واجه عواقب خطيرة. أما مشروعيته فمسألة قابلة للنقاش. والواقع أنه كان ينظر إليه على نطاق واسع باعتباره فاقد المشروعية وعاد على الولايات المتحدة بعواقب دراماتيكية، من ضمنها انخفاض دراماتيكي بمقياس التأييد الدولي الذي كان مقبلاً وارتفاع لا يقل دراماتيكية في مستوى معاداة أمريكا في العالم. الأمر المجهول هو إلى أي حد

يمكن أن يعقّد هذا العمل حمل القوى الأخرى على التعاون مع الولايات المتحدة عند نشوء حالات طارئة في المستقبل-وإلى أي حد يمكن أن يسهم في استخدام القوى الأخرى القوة العسكرية في مناسبات مستقبلية تفضل الولايات المتحدة عندها عدم استخدام هذه القوة.

ولكن، في نهاية الأمر، المشكلة مع سياسة الولايات المتحدة تجاه العراق لها علاقة وتكتيكات مجلس الأمن أقل من علاقاتها بالقرار الأساس بأن الوضع الراهن لا يُطاق وأن الحرب الوقائية أسلوب عمل ضروري. وعندما وصلت الأمور إلى موضوع الأسلحة النووية، لم تؤيد المخابرات في ذلك الحين القيام بعمل لأن العراق لم يكن يملك أسلحة نووية بل ولم يكن عنده برنامج للأسلحة النووية يستحق هذا الاسم. ولم يكن أمراً مفروغاً منه أن العراق سيتمكن بمرور الزمن من تطوير أسلحة نووية نظراً للعقوبات الدولية المطبقة عليه. فإذا فعل، كانت هناك دائماً إمكانية العمل بشكل وقائي أو إجهاضي إذا أظهرت المخابرات أن العراق كان بشكل ما يطور أسلحة نووية -وهذا شيء كان من العسير على العراق أن يفعله خفية في ظل الظروف التي كانت قائمة- أو كان يستعد لاستعمالها.

الحجة الأخرى والأقوى لشن حرب وقائية على عراق صدام حسين اعتمدت على الأسلحة الكيميائية والبيولوجية، والفرضية التي اتخذت على أساسها في ذلك الحين قرار الحرب هي أن صدام

كان يملك أسلحة كيميائية وبيولوجية، وكان هذا هو التفسير السائد لرفضه التنفيذ الكامل لمختلف قرارات مجلس الأمن التي طلبت منه تقديم سجل كامل بأية مواد أو تقنيات في حوزة العراق لها علاقة بأسلحة الدمار الشامل، وأن يكون تعاونه كاملاً مع المفتشين الدوليين. التفسيرات البديلة، وكان من ضمنها الرغبة في ردع دول أخرى (أبرزها إيران) عن مهاجمة العراق بدافع الخوف من إمكانية استعمال صدام حسين أسلحة دمار شامل أو لحرصه على تبييض وجهه، كانت لها مصداقية ضئيلة في ذلك الحين، مع أنها إذا رجعنا إلى الماضي تبدو أنها أقرب إلى الحقيقة. كان هناك قلق مفهوم من احتمال استخدام صدام أسلحة كيميائية أو بيولوجية ضد شعبه أو جيرانه، وقد سبق له أن فعل كلا الأمرين. القلق الأخطر بعد الحادي عشر من سبتمبر كان أن صدام يمكن أن ينقل هذه الأسلحة أو هذه الإمكانيات إلى إرهابيين. هذا لم يكن غريباً عن صفاته في ضوء روابط العراق مع الإرهاب التي تلاشت في معظمها مع ميل صدام إلى فرض رقابة. ولو كان بالإمكان إظهار صحة نقل هذه الأسلحة والقدرات لكانت الولايات المتحدة في موقف أقوى لكسب المساندة الدولية للقيام بعملٍ على غرار ما فعلته مع طالبان في أفغانستان عقب الحادي عشر من سبتمبر.

كانت هنالك أيضاً إمكانية أن يكون صدام قد نقل عناصر بيولوجية وكيميائية كان يُعتَقَد أنه يملكها إلى إرهابيين بدون علم الولايات المتحدة والعالم. ولذلك كان ثمة خطرٌ افتراضي في حالة

عدم الإقدام على عملٍ وقائي. لقد كان بإمكان الأشخاص العقلانيين والمفكرين أن يختلفوا بل هم اختلفوا فعلاً حول حجم هذا الخطر وأهمية التصرف لمنع حدوثه. لكن حصة الأسد من هذه الحُجّة الداعية إلى القيام بعملٍ وقائيٍّ كانت متوقفةً على امتلاك صدام فعلاً أسلحة كيميائية وبيولوجية. ولذلك فإن قضية التصرف بأسلوبٍ وقائيٍّ ليس لها وجود مع عدم امتلاكه هذه الأسلحة، ولهذا السبب تأتي أهمية إخفاق المخابرات، ولهذا السبب تكون أهمية المخابرات الناجحة أساسية بالنسبة لحجة الحرب الوقائية.

بل إن الأسس المنطقية الأخرى لحرب العراق كانت أضعف. صحيحٌ أن صدام كان أحد كبار المسيئين لحقوق الإنسان. لكن اللحظة المناسبة لتدخل إنسانيٍّ واسع كانت في عام 1988، عندما استخدم ذخائر كيميائية ضدّ الأكراد. بعد ذلك أيضاً أقامت الأسرة الدولية مناطق حظرٍ للطيران تنفيذاً لقرار مجلس الأمن رقم 688 لكي يتمكن تحالف حرب الخليج بقيادة الولايات المتحدة من أن يرصد بصورة أفضل أعمال صدام وأن يتخذ خطواتٍ لحماية الشعب العراقي. لم يسوِّغ وضع حقوق الإنسان في العراق عام 2002 تدخلاً مسلحاً. كانت الروابط بين العراق والقاعدة (ومع الإرهابيين بصورةٍ أعم) هامشية، ولم تكن هناك أية بيئة تربط بين العراق أو صدام وهجمات الحادي عشر من سبتمبر. إن الإقدام على الحرب من أجل إحلال الديمقراطية في العراق (ومن خلال

العراق في المنطقة) لا يُشكّل أساساً منطقيّاً سليماً، مهما كان الإطناب عليه كهدفٍ، نظراً للثمن البشري والمالي لتحقيق هذا الهدف، واحتمالات النجاح غير المضمونة، وتوفّر أدواتٍ بديلةٍ للدعوة إلى التغيير الديمقراطي، والسابقة الخطرة في العلاقات الدوليّة. إننا لا نريد أن نجعل استخدام القوّة لهذه الأغراض مقبولاً، خشية أن نستعيد عالماً يصبح فيه استخدام القوة العسكرية شيئاً مألوفاً.

بدل الذهاب إلى الحرب في العام 2002 لم يكن التقاعس عن العمل بل استمرار الاعتماد على العقوبات باعتبارها الجزء المركزي في سياسة الولايات المتحدة والسياسة الدولية. وكما نعلم الآن، كانت العقوبات التي فُرضت في أعقاب غزو العراق للكويت في عام 1990 ناجحةً من حيث حرمان العراق من قدرة إعادة تشكيل أسلحة الدمار الشامل لديها. أكثر من ذلك أن العقوبات كانت مؤهلة لنجاح أكبر. لقد جعلت إدارة جورج دبليو بوش العقوبات "أذكى" فقط بمعنى السماح للعراق باستيراد سلسلةٍ واسعة من السلع الاستهلاكية، وبذلك أزال الحُجّة المزوّرة ولكنها فعّالة سياسياً بأن العقوبات لا تُلحق الضرر بالعراقيين الأبرياء. كان يمكن بل يجب أن تكون العقوبات أذكى بمعنى آخر، أي أن توقّف تجارة العراق غير الشرعية (معظمها النفط مقابل الدولارات التي استخدمها صدام للمحافظة على المساندة السياسية الداخلية وشراء مواد من السوق السوداء) مع الدول المجاورة للعراق. كان

باستطاعة الولايات المتحدة أن تقدم الدعم للاقتصاد التركي والاقتصاد الأردني-الذي كان سيكلف نحو 500 مليون دولار سنوياً، وهذا ثمنٌ رخيص إذا قورن بتكاليف الحرب-مقابل تقليص معظم تجارة البلدين غير الشرعية مع العراق. كان بالإمكان استخدام القوة العسكرية التقليدية أو ربما العمل السري لإقفال خط أنابيب النفط بين العراق وسوريا الذي كان مصدراً مهماً للعائدات المالية التي يحصل عليها صدام حسين (ما يقرب من ثلاثة بلايين دولار على مدى اثني عشر عاماً) خارج نطاق الرقابة الدولية. نحن نعلم الآن أن 84 بالمئة من العملة الصعبة التي حصل عليها صدام حسين خلال سنوات العقوبات كانت فعلاً (1991-2003) عبر ترتيبات تجارية مع الأردن، وسوريا، وتركيا، ومصر أو نتيجة لأعمال التهريب. نسبة 16 بالمئة فقط كانت نتيجة اتفاقات غير شرعية وإساءات أخرى لبرنامج "النفط مقابل الغذاء" الذي كان تحت إشراف الأمم المتحدة، وبموجبه استطاع العراق أن يبيع النفط ويستورد سلسلة واسعة من السلع.(110)

لو كانت الولايات المتحدة قد تمسكت بالعقوبات وتخلت عن الحرب لكان من المؤكد تقريباً بقاء صدام في السلطة حتى الآن. كثيرون طرحوا السؤال هل صار العراق والعالم أفضل بدون صدام حسين. إن العالم أفضل ونحن أفضل، ولكن هذا ليس بالسؤال بالغ الفائدة، إنه مثيل السعي في نطاق الأعمال التجارية للحصول على إيرادات وإهمال النظر في النفقات. المهم في هذه الأعمال كما في

السياسة الخارجية هو التوازن أو العلاقة بين التكاليف والمنافع. هذا التقييم يقود إلى الحكم على الحرب ضد العراق بأنها لم يكن لها مسوِّغ. إن التكاليف المباشرة التي تحملتها الولايات المتحدة حتى تأليف هذا الكتاب-1700 جندي أميركي قتيل، وأكثر من 10.000 جرحى إصاباتهم خطيرة ودائمة أما مبلغ 200 بليون دولار وامتصاص نسبة مئوية عالية من قوة الولايات المتحدة العسكرية فقد كانت وهي حتى الآن عالية جداً إذا حسبنا حساب ما هو في هذا الرهان. إن الجهد الأميركي في العراق امتصَّ موارد كان بالإمكان استخدامها بأسلوب أفضل في أماكن أخرى وفرض ضغوطاً إضافية على الأسس الاقتصادية والعسكرية للقوة الأميركية والتي هي مجهدة منذ الآن. لقد كرَّس كبار المسؤولين في الحكومة الأميركية جانباً كبيراً من وقتهم وطاقاتهم للعراق، والتحديات الأشد خطورة والمباشرة التي تواجه رفاه الولايات المتحدة، ومن ضمنها التحديات النووية من جانب إيران وكوريا الشمالية، وتثبيت الاستقرار في أفغانستان، وجهود السعي للسلام بين الإسرائيليين والفلسطينيين، والعلاقات مع القوى الكبرى الأخرى، هذه كلها لم تتل ما تستحقه من الاهتمام.⁽¹¹¹⁾ هنالك أدوات وسياسات أخرى لتغذية التغيير السياسي والاقتصادي في سائر أنحاء العالم العربي. أما الحرب على العراق فكانت ضروريةً فقط لإحداث تغييرٍ سياسيٍّ فوريٍّ في العراق. إن خوض حربٍ وقائية بدون أن تكون مضمونة، يؤثّر سلباً وبصورة مباشرة في قدرة

الولايات المتحدة على إيجاد الفرصة المتاحة والافادة منها من أجل عالمٍ تعمل فيه القوى الكبرى الأخرى مع الولايات المتحدة للسعي نحو أهدافٍ مشتركة، كما أنه يخفض الرادع الذي يقلل من رغبة بلدانٍ أخرى في شن هذه الهجمات ضدّ دولٍ تعتبرها خطيرةً، كما أنها تُبعد الحكومات والرأي العام عن الولايات المتحدة، مما يجعل التعاون أصعب في مجالاتٍ أخرى. ثم إن تجربة العراق المكلفة قد تثير معارضةً داخليةً أوسع في الولايات المتحدة لأي دورٍ أميركيٍّ نشط في العالم، إذ سرعان ما أخذ المواطنون يتساءلون بصورةٍ متزايدة عن تكاليف سياسة خارجية الدافع إليها هو الخيار وليست الضرورة. ووفقاً لما كتب هانس مورغنتاو "إن الدوافع الجيدة تُعطي ضماناً ضدّ السياسات السيئة المتبعة عن عمد. إنها لا تضمن الجودة الأخلاقية والنجاح السياسي للسياسات المُستلهمة منها." (112)

لم يكن عمل الولايات المتحدة أفضل كثيراً في أعقاب الحرب. إن عملاً ينفرد به إلى حدٍ كبير طرفٌ واحدٌ من نوع العمل الذي أقدمت عليه الولايات المتحدة في العراق يجب أن تتبعه بأسرع ما يمكن محاولة مخصصة للحصول على مشاركة أكبر عددٍ ممكن من القوى الكبرى الأخرى ومن المجموعة الدولية. كانت إدارة بوش، بعكس ذلك بطيئةً في إشراك الأمم المتحدة واجتذاب الدول الأخرى إلى صفها، وقاومت صدور قرارٍ جديدٍ كان من شأنه أن يوجد أساساً لمشاركةٍ مهمةٍ من جانب الولايات المتحدة وعلى

الصعيد الدولي في إعادة إعمار العراق سياسياً، واقتصادياً، وطبيعياً. إن قرار مجلس الأمن رقم 1546 الذي كانت الموافقة عليه في شهر يونيو عام 2004 كان يمكن بل كان يجب طرحه وتبنيه قبل ذلك بكثير من عام. إذا استعرضنا الماضي نرى أن أسباب التأجيل كانت مدعاةً للسخرية. لقد كان في بعض أوساط الحكومة الأميركية شعوراً بأن الولايات المتحدة تحمّلت العبء الأكبر من تكاليف الحرب ولذلك يجب ألاّ ترحب في العراق بالذين لم يؤدوا قسطهم في الحرب، أو، وهذا هو الأسوأ، عارضوا الحرب. كانت تسيطر على هذا التفكير مقولة "الغنائم من نصيب المنتصر". لقد عزّز هذا النمط من التفكير التقييم (الذي تبين أنه خاطئ على نحوٍ مأساوي) القائل إن العاقبة لن تكون صعبة إلى حدٍّ مزعجٍ ولن تكون مكلفة، وأنه نتيجةً لذلك بإمكان الولايات المتحدة أن تتجح إذا تلقت قدرًا قليلاً من المساعدة الخارجية. وكان هناك خوفٌ من أن الإشراف على ما بعد الحرب (مع تأثيرٍ حاسمٍ على تسلّم العراقيين السلطة) يمكن التنازل عنه إذا تولّت الأمم المتحدة مكانة قيادية في العراق. لقد عبّر ديفيد فروم وريتشارد بيرل عن ذلك بقولهما "ما أن يسيطر البيروقراطيون الدوليون على مجتمع فإنهم لن يتخلوا عن هذه السيطرة." (113)

كان قرار تأجيل إعطاء الأمم المتحدة وغيرها دوراً ذا جدوى في أعقاب الحرب سيئ التوجيه، لقد هُدرت فرصة إصلاح الخلافات الدبلوماسية كذلك ضيّعت فرصة جعل الآخرين يتحملون

قسطاً كبيراً من العبء العسكري والمالي المترتب على تحقيق الاستقرار في العراق وإعادة بنائه. ما لبث العديد من العراقيين أن رأوا في الوجود الدولي احتلالاً أمريكياً. لكي تكون لسياسة الدمج أية فرصة نجاح فإنها بحاجة لتوسيع المشاركة الدولية في المهمات ذات الأهمية، وحتى لو كان الثمن بعض الخسارة في الاستقلالية وحرية التصرف: لقد كان من مصالح الولايات المتحدة أن تقدم هذا التنازل في حالة العراق، وكان من المعقول أن تعطي الأوروبيين وغيرهم دوراً ذا جدوى في عملية تحرير أفغانستان.

وكان أيضاً من المستحسن أن يلاقي الآخرون الولايات المتحدة في منتصف الطريق. في هذا الصدد تستحق فرنسا وحكومات أخرى حصتها من الانتقاد. وكما سبق أن قلنا، فإن عقيدة الدمج وجهود بناء تفاهم دولي أولي لن تحرز تقدماً إلا إذا تنازل مخالفو سياسة معينة عن خيار معارضتهم الفعلية لها. بهذا المقياس كان على فرنسا أن تجادل في الأوساط الخاصة دفاعاً عن سياسة مختلفة، بل وأن تنتقد السياسة علناً، ولكن ما كان ينبغي أن تهدد باستخدام حق النقض (الفيتو) ضد هذه السياسة.

لا شيء من ذلك يبديل من أهمية نجاح الولايات المتحدة والتحالف (والأسرة الدولية بمفهومها الأوسع) في العراق. النجاح يعني إقامة بلد يؤدي مهمته مع درجة من الحقوق السياسية وقدر كاف من الاستقرار لكي تستقيم الحياة السياسية والاقتصادية بأمان. العراق ليس بحاجة لأن يكون نموذجاً متفوقاً للديموقراطية.

ولكن أية نتيجة تعطي انطباعاً بأن الإرهابيين سيحملون الولايات المتحدة على الهرب من العراق (وهذا عكس أن تطلب منها حكومة عراقية منتخبة أن تغادر العراق) ستكون بمثابة نكبة للسياسة الخارجية، ليس فقط للولايات المتحدة بل لسائر القوى الكبرى والعالم. إنها ستؤدي إلى تراجع احتمالات نجاح الفرصة التي هي لب هذا الكتاب. وإضافة إلى الثمن البشري، والاقتصادي، والاستراتيجي المباشر في العراق، ستشجع هذه النتيجة الجماعات الإرهابية والراديكالية في مناطق أخرى من المنطقة لتقويض معنويات واستقرار أنظمة حكم معتدلة نسبياً وتدير بلداناً لها إمكانية التحول إلى كيانات سياسية واقتصادية منفتحة إلى حد ما ولها في بعض الحالات سيطرة على موارد أساسية. تأثير الدومينو كان مبالغاً فيه قبل جيل في جنوب شرق آسيا، غير أنه يمكن تطبيقه هنا. وعند نقطة ما سيؤدي الاستثمار والانخراط إلى خلق رهاناتها الخاصة في الأمن الوطني. وسواء أكان ذلك للأفضل أم للأسوأ فهذه هي الحال الآن في العراق.

لقد برهن العراق أيضاً أنه لا يكفي أن يملك بلد ما جهازاً عسكرياً قادراً على القتال في حروب حديثة، بل إنه لأمر جوهري أن يكون الجهاز العسكري قادراً على تثبيت السلام. ومهمة تثبيت السلام ليست أقل تطلباً بقدر ما هي مختلفة. لا يمكن الافتراض أن قوات مدربة ومجهزة لخوض قتال واسع النطاق تملك القدرة المتأصلة للتعاطي مع أوضاع تنطوي على أشكال قتال غير تقليدي

في بيئة المدن. ثمة حاجة إلى مزيد من الجنود المدربين تدريباً مختلفاً ولهم خبرة في فن المناورات الحربية ولديهم تجهيزات مختلفة، على نحو تعريف البنتاغون (وزارة الدفاع الأمريكية) بأنها عمليات عسكرية ولكنها غير الحروب، أي عمليات فهمها الأفضل أنها "لصنع السلام" وليس "لحفظ السلام".⁽¹¹⁴⁾ هذه المهمة تتطلب مزيداً من الموارد المالية وربما قوات مكرسة لها.⁽¹¹⁵⁾ وهي أيضاً مهمة يمكن بحكم طبيعتها أن تشارك فيها قوات من أوروبا وأماكن أخرى بالتضافر مع منظمة إقليمية، أو الأمم المتحدة، أو تحالف ذي صفة رسمية أقل يضم القادرين والمستعدين. إن تعاوناً من هذا القبيل سيكون نموذجاً مهماً آخر للتكامل قيد العمل.

