

*Emil Kirchner**

Bezpieczeństwo ekonomiczne a problem współpracy w postzimnowojennej Europie

W Europie dochodzi obecnie do przekształcenia nie tylko dawnego, dwubiegowego systemu bezpieczeństwa, ale również samej definicji bezpieczeństwa. Zakres spraw dotyczących bezpieczeństwa uległ rozszerzeniu, obejmując nie tylko kwestie integralności terytorialnej, obronności i „odstraszania” militarnego, ale również różne elementy pozawojskowe, poczynając od stabilizacji makroekonomicznej, a na ochronie środowiska naturalnego kończąc.

W okresie tuż po II wojnie światowej kluczowy dla strategii bezpieczeństwa USA był komponent ekonomiczny, ale wkrótce przysłoniło go militarne współzawodnictwo radziecko-amerykańskie, prowadzące m.in. do wybuchu wojny koreańskiej.¹ Mocarstwa europejskie były natomiast zajęte podtrzymywaniem atomowej „równowagi strachu” oraz równowagi sił konwencjonalnych na kontynencie eurazjatyckim. Zwracano także uwagę na ekonomiczne podstawy warunkujące utrzymanie potencjału militarnego, chociaż bez wątpienia sprawy gospodarcze były podporządkowane ważniejszym i bardziej nagłym kwestiom bezpieczeństwa militarnego.

Od końca lat 60. zagadnienia ekonomiczne zyskiwały jednak coraz bardziej na znaczeniu jako ważne elementy zarówno polityki bezpieczeństwa narodowego, jak też szerszej pojmowanego systemu bezpieczeństwa. Na przełomie dekad pojawił się szereg prac poświęconych współpracy euroatlantyckiej, w których podkreślano kluczowe znaczenie stosunków gospodarczych między państwami członkowskimi Sojuszu Północnoatlantyckiego dla zapewnienia im bezpieczeństwa.²

* Prof. **Emil Kirchner** – dyrektor Ośrodka Badań EU i Stosunków Międzynarodowych oraz Katedry Jean Monnet, University of Essex (Wielka Brytania).

¹ R.A.Pollard, *Economic Security and the Origins of the Cold War, 1945-1950*; Columbia University Press, New York 1985.

² Por. np. R.N.Cooper, *The Economics of Interdependence*, McGraw Hill for the Council on Foreign Relations, New York 1968; D.P.Calleo, B.M.Rowland, *America and the World Political*

Jednocześnie występujący w latach 70. i 80. spadek zagrożenia militarnego Europy szedł w parze z coraz częstszymi konfliktami o podłożu ekonomicznym pomiędzy członkami NATO. W okresie tym miało miejsce wiele nowych zjawisk i procesów, m.in.: stopniowa erozja hegemonii amerykańskiej, wzrost pozycji Niemiec i Japonii, powolny upadek systemu walutowego z Bretton Woods (między rokiem 1971 a 1973), dwa kryzysy energetyczne w latach 1973 i 1979 oraz wynikające z tego obawy o dostęp do najważniejszych surowców, narastanie rozbieżności o charakterze makroekonomicznym itp. Problemy ekonomiczne stały się najważniejszymi sprawami w ramach stosunków euroatlantyckich.³ Pod koniec lat 80. niepokoje Europejczyków – zwłaszcza Niemców – odnośnie bezpieczeństwa dotyczyły w coraz większym stopniu spraw gospodarki, a nie obronności.⁴ Upadek porządku jałtańskiego zapoczątkował procesy dostosowywania interesów narodowych do ewolucji nowego systemu bezpieczeństwa europejskiego.

Nagle przeobrażenie zimnowojennego systemu bezpieczeństwa w 1989 r. doprowadziło do zmian układu sił między poszczególnymi państwami europejskimi oraz wzajemnych relacji między militarnymi, politycznymi i ekonomicznymi aspektami bezpieczeństwa (prowadząc do wzrostu znaczenia tych ostatnich), jak również stworzyło nowe możliwości współpracy w tych dziedzinach. Koniec „zimnej wojny” i zatarcie wyraźnych linii politycznych oraz wojskowych dzielących kontynent europejski nie doprowadziło jednak do zjednoczenia Europy. Pozostaje ona nadal podzielona, m.in. ze względu na różnice w poziomie PKB *per capita*, poziom rozwoju gospodarczego, stabilność instytucji demokratycznych i członkostwo w kluczowych instytucjach systemu bezpieczeństwa europejskiego, zwłaszcza NATO i Unii Europejskiej.

Przewyciężenie owego podziału i zapewnienie przyszłej stabilności systemu bezpieczeństwa europejskiego jest uzależnione od skutecznego przejścia państw Europy Środkowej i Wschodniej do gospodarki rynkowej

Economy: Atlantic Dreams and National Realities, Indiana University Press, Bloomington 1973.

W połowie lat 70. duże znaczenie zdobyły publikacje: R.O.Keohane, J.S.Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston 1977 oraz R.Gilpin, *U.S. Power and the Multinational Corporation*, Basic Books, New York 1975.

³ Tego typu ewolucji formę instytucjonalną nadały „szczyty” gospodarcze tzw. Grupy G-7. Patrz szerzej R.Putnam i N.Bayne, *Hanging Together: The Seven-Power Summits*, Harvard University Press, Cambridge 1984 oraz G.J.Ikenberry, *Salvaging the G-7*, „*Foreign Affairs*”, vol.72. no. 2 1993, s.132-40.

⁴ Por. H.Maull, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, „*Foreign Affairs*”, vol.69. no. 5, 1990/91, s.91-106; J.Sperling, *America, NATO, and West German Foreign Economic Policies, 1949-1989 w: The Federal Republic of Germany and NATO: 40 Years After*, ed. E.Kirchner, J.Sperling, Macmillan, London 1992, s.157-193; *German Security Policy and the Future European Security Order w: From Bundesrepublik to Deutschland: German Politics After Unification*, ed. M.G.Huelshoff, A.Markovits, S.Reich, University of Michigan Press, Ann Arbor 1993, s.321-346.

i demokracji wielopartyjnej. Warunkiem *sine qua non* prawidłowej transformacji tych krajów jest stabilne środowisko ekonomiczne i polityczne. W związku z tym aż do czasu zakończenia i utrwalenia owej transformacji, sprawy dotyczące ekonomii politycznej powinno się traktować bardziej jako elementy nowego systemu bezpieczeństwa niż jako zagadnienia związane z maksymalizacją rozwoju gospodarczego. Tego typu spojrzenie wymaga redefinicji pojęcia bezpieczeństwa. Zakładać ono powinno, że europejski system bezpieczeństwa składa się z dwóch elementów: polityczno-wojskowego i ekonomicznego. Istnienie współzależności pomiędzy tymi dwoma elementami stawia wiele pytań: Czy stabilna architektura bezpieczeństwa wymaga równoległego budowania instytucji bezpieczeństwa wojskowego i gospodarczego? Jakie są granice asymetryczności w budowie owych instytucji? Jeśli nie jest możliwa równoległa budowa tych instytucji, to jakie będą tego implikacje dla przyszłości europejskiego systemu bezpieczeństwa?

Zmiana definicji bezpieczeństwa i zakładana konieczność równoległej budowy wspomnianych instytucji upoważnia do sformułowania tezy, że postzimnowojenny system bezpieczeństwa znacznie się różni od bezpieczeństwa w okresie powojennym (czy też w innym okresie współczesnej historii Europy) oraz że w dobie postzimnowojennej najlepszymi gwarantami bezpieczeństwa są instytucje międzynarodowe. Celem naszym jest udowodnienie obu tych twierdzeń.

1. Ewolucja układu sił między państwami europejskimi

W świecie dokonały się zasadnicze zmiany. Pakt Warszawski rozwiązał się, a NATO pozbawione zostało jego zimnowojennej racji bytu. Związek Radziecki rozpadł się na wiele niezależnych republik. Niektóre z nich łączą istniejące już wcześniej więzy gospodarcze i konfederacja, która istnieje tylko na papierze. Kraje północnej, środkowej i wschodniej Europy nie tylko przechodzą jednocześnie przekształcenia polityczne i gospodarcze, ale niektóre z nich dążą do członkostwa w organizacjach euroatlantyckich, zwłaszcza NATO, UZE i Unii Europejskiej. Niemcy są zjednoczone i w nowej Europie znów znajdują się w centrum, zarówno w sensie geograficznym, jak i politycznym. Generalnie rzecz biorąc, ideologiczna wrogość charakteryzująca stosunki między dwoma powojennymi blokami, ustąpiła miejsca rosnącej zgodności ideologicznej i przyjaźni.

Patrząc jednak z szerszej perspektywy historycznej, zmiany zaszły w 1989 r. nie wydają się bardzo różnić od innych liczących się momentów w nowożytnej historii Europy. Jednocześnie zauważalne w XX wieku stopniowe przechodzenie zagadnień polityki międzynarodowej do domeny polityki wewnętrznej pozwala twierdzić, że perspektywa trwałej współpracy w Europie jest lepsza niż

kiedykolwiek w przeszłości. W europejskim układzie sił doszło do poważnych zmian, które wskazują na rosnącą rolę różnego typu instytucji w łagodzeniu konfliktów wynikających ze sprzeczności interesów, jak też na konieczność redefinicji pojęcia bezpieczeństwa.

Chociaż państwo gra pierwszoplanową rolę we współczesnych stosunkach międzynarodowych, to ono samo ulega przemianom. Po pierwsze, gospodarki państw Europy i Ameryki Północnej są pod wieloma względami coraz bardziej otwarte. Po drugie, w międzynarodowych stosunkach gospodarczych samodzielność poszczególnych państw powoli ustępuje miejsca rosnącej współzależności. Coraz bardziej prawdziwe jest twierdzenie, że „*siła wewnętrzna państwa opiera się na współpracy zagranicznej*”.⁵ Po trzecie, współpraca międzynarodowa przybrała formę oddawania części suwerennej władzy podmiotom nie będącym państwami, poczynając od podmiotów ponadnarodowych (w przypadku państw Europy Zachodniej przede wszystkim Unii Europejskiej) po organizacje międzynarodowe (takie jak np. Międzynarodowy Fundusz Walutowy i Międzynarodowa Agencja Energii Atomowej). Państwa coraz częściej napotykać ograniczenia zewnętrzne w trakcie formowania i realizowania swej polityki, którą w coraz większym stopniu kształtują zasady, normy i przepisy instytucji międzynarodowych.⁶ I wreszcie, proces demokratyzacji w Europie Środkowej i Wschodniej oraz przyjęcie przez nią gospodarki rynkowej tworzy bardziej homogeniczny system państw europejskich. Jedną z konsekwencji tego jest kształtowanie się wspólnego systemu wartości, który powinien ułatwić współpracę dokładnie tak, jak wcześniejsza wrogość ideologiczna uniemożliwiała ją między dwiema częściami Europy.⁷

Inną ważną przemianą jest ograniczenie roli, a obrazowo mówiąc: „siły nabywczej potęgi” (*currency of power*) w aspekcie militarnym w zapewnianiu bezpieczeństwa państw Ameryki Północnej i Europy. Choć wiadomo, że bezpieczeństwo wojskowe, utrzymująca się wciąż obawa przed wojną nuklearną i troska o przetrwanie narodowe nadal pozostają w centrum uwagi liczących się mocarstw europejskich, to prawdą jest również, że bezpieczeństwo ekonomiczne

⁵ W.F.Hanrieder, *Dissolving International Politics: Reflections on the Nation-State*, „*American Political Science Review*”, vol. 72, no. 3 1978, s.1276-87. Aby zapoznać się bliżej z naturą sporu pomiędzy rozwojem autonomicznym a współzależnością patrz T.Ilgen, *Autonomy and Interdependence*, Rowman, Littlefield, New Jersey 1985.

⁶ Instytucje międzynarodowe powinny być traktowane raczej jako instytucje kształtujące priorytety, a nie tylko jako porządkujące sprzeczne interesy poszczególnych państw. Taki pogląd znajdujemy m.in. w: J.G.March i J.P.Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „*American Political Science Review*”, vol. 78, no. 2 1984, s.734-739.

⁷ R.Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Anchor Press, New York 1973; B.Russett, *Correspondence - The Democratic Peace*, „*International Security*”, vol. 19, no. 4 1995, s.164-175.

stało się równie ważne, jeśli nie ważniejsze od bezpieczeństwa militarnego. W latach 70. i 80., w miarę wzrostu znaczenia zagadnień gospodarczych, spadała waga spraw militarnych i zmniejszał się niepokój o bezpieczeństwo wojskowe. Zmiana ta dokonała się jeszcze przed końcem „zimnej wojny”.

Przynosząc wzrost znaczenia potencjału gospodarczego, koniec owej „zimnej wojny” zmienił sposób postrzegania potęgi, a co za tym idzie i jej dystrybucję na arenie międzynarodowej. Brak poważnego zagrożenia wojskowego dla Zachodu uwypuklił w ramach stosunków euroatlantyckich wagę procesu relatywnego zmniejszenia potęgi gospodarczej Ameryki.⁸ Tą drogą doszło do dewaluacji „siły nabywczej potęgi” militarnej, która jest obecnie wypierana przez takie elementy jak konkurencyjność w handlu i potencjał gospodarczy. Rozwój technologiczny, podstawowy dla utrzymania konkurencyjności handlowej na rynkach światowych, stał się areną wyścigu współzawodnictwa między krajami Ameryki Północnej i Europy Zachodniej. Co więcej, jedynie potencjał gospodarczy państw członkowskich NATO jest w stanie sfinansować długoterminowe przechodzenie dawnych państw członkowskich Układu Warszawskiego do gospodarki rynkowej i demokracji. W ten sposób dokonała się zmiana w dystrybucji potęgi w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa. Podczas gdy Europę zimnowojenną charakteryzowała polityczno-wojskowa dwubiegunowość zdominowana przez Stany Zjednoczone i Związek Radziecki, Europę postzimnowojenną charakteryzuje ekonomiczna wielobiegunowość połączona z militarną dwubiegunowością, którą na razie przysłaniają niepokoje o zapewnienie bezpieczeństwa gospodarczego i ekologicznego.

Trzecia kategoria zmian dotyczy sposobów rozumienia interesów państw. Robert Powell twierdzi całkiem przekonująco, że interesy te nie są niezmiennie, ale mają związek z ograniczeniami zewnętrznymi, które z kolei mają ścisły związek z istniejącym w systemie międzynarodowym „poziomem przyjaźni i wrogości” (*level of amity and enmity*).⁹ Współpraca jest mało prawdopodobna tam, gdzie istnieje wysoki poziom wrogości. Wtedy państwa są zmuszone do koncentrowania się na uzyskiwaniu korzyści względnych (*relative gains*), gdyż ewentualne korzyści bezwzględne (*absolute gains*), będące wynikiem dzisiejszej współpracy, mogłyby doprowadzić do klęski wojskowej w dniu jutrzejszym. Z drugiej strony, współpraca jest bardziej prawdopodobna przy istnieniu

⁸ Na temat rozkwitu i upadku hegemonii szerzej pisze Ch.P.Kindleberger, *The World in Depression, 1929-1939*, University of California Press, Berkeley 1973; R.Gilpin, *War and Change in World Politics*, Princeton University Press, Princeton 1981; R.O.Keohane, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, Princeton 1984.

⁹ R.Powell, *Absolute and Relative Gains in International Relations Theory*, „*American Political Science Review*”, vol. 85, no. 4 1991, s.1303-1320. Omówienie roli tych czynników w kształtowaniu się stosunków międzynarodowych znaleźć można w: A.Wolfers, *Discord and Collaboration*, Johns Hopkins University Press, Baltimore 1962.

wysokiego poziomu przyjaźni. Państwa mogą wówczas swobodnie koncentrować się na korzyściach bezwzględnych, gdyż jest raczej wątpliwe, aby względna strata poniesiona przez dane państwo dzisiaj została wykorzystana przeciw niemu jutro, przyczyniając się do klęski na polu bitwy. Argumentacja Powella może mieć duże znaczenie przy tworzeniu infrastruktury instytucjonalnej i przyszłych modeli współpracy w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

Można w miarę pewnie przyjąć, że w nowej Europie nie ma już obecnie mowy o sięganiu po środek, jakim jest wojna między poszczególnymi państwami, nie licząc konfliktów wewnętrznych w byłej Jugosławii czy też tłących się na peryferiach dawnego Związku Radzieckiego. Na europejskim obszarze bezpieczeństwa nie ma już wrogości z okresu poprzedzającego rok 1989, jaką wywoływały dwa przeciwstawne i ideologicznie zantagonizowane sojusze wojskowe. W zamian widzimy Europę, której ideologiczna wrogość i rozczłonkowanie ustępują miejsca rosnącej zgodności ideologicznej; gdzie przeciwstawne przymierza wojskowe zostały zastąpione przez jeden tylko sojusz wojskowy NATO (poszukujący swego miejsca w systemie bezpieczeństwa ogólnoeuropejskiego) oraz gdzie bogate państwa zachodnioeuropejskie czynnie starają się wspomagać kraje Europy Środkowej i Wschodniej w podjętym przez nie dziele transformacji gospodarczej i politycznej. Tak więc, stosunki międzypaństwowe w nowej Europie oparte zostały na zasadach przyjaźni. Po tego rodzaju przemianach powinniśmy oczekiwać nawiązywania większej współpracy między dawnymi członkami dwóch sojuszów zimnowojennych. I rzeczywiście, współpraca taka nabiera konkretnego kształtu w sprawach gospodarczych, politycznych i wojskowych. Dążenie do uzyskiwania korzyści względnych ustąpiło miejsca trosce o rezultaty współpracy, która wszystkim zapewni optymalny poziom korzyści bezwzględnych.

Zimnowojenne stosunki między NATO i Układem Warszawskim niosły ze sobą wysokie koszty w sferze bezpieczeństwa indywidualnego i zbiorowego. Konieczność współpracy wojskowej w obrębie każdego z tych sojuszy stwarzała bodźce do minimalizowania skutków ewentualnych konfliktów, w tym także na tle gospodarczym.¹⁰ Zagrożenie państw członkowskich NATO przez Pakt Warszawski tworzyło sytuację, która sprzyjała współpracy ekonomicznej mającej na celu zapewnienie dużych korzyści bezwzględnych, służących zaspokajaniu potrzeb gospodarczych oraz wymogów bezpieczeństwa. Jednakże wraz z końcem „zimnej wojny” tego typu uzasadnienie gwałtownie straciło rację bytu – tak np. współpraca gospodarcza między Europą a Ameryką Północną nie ma już uzasadnienia pojmowanego w kategoriach wojskowych. Co więcej, skoro – jak to stwierdziliśmy wyżej – potęga gospodarcza ma obecnie najwyższą „siłę nabywczą”, zaś jej źródłem jest dominacja technologiczna, to znaczy, iż teraz

¹⁰ Patrz J.Gowa, *Bipolarity, Multipolarity, and Free Trade*, „*American Political Science Review*”, vol. 83, no. 4 1989, s.1245-1256.

powinniśmy spodziewać się mniejszej współpracy w sprawach gospodarczych między sprzymierzeńcami z NATO niż miało to miejsce w okresie „zimnej wojny”.¹¹

Połączenie powyższych trzech elementów – tzn. przemian w charakterze państwa, „siły nabywczej potęgi” oraz pojmowania interesów państwowych – stwarza lepsze możliwości współpracy w ramach europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa. Zmiany te są jednak tylko o tyle istotne, o ile przyczyniają się do rozwiązywania powojennych dylematów bezpieczeństwa utrudniających ogólnoeuropejską współpracę.

2. Wymogi kompleksowego systemu bezpieczeństwa

Instytucjonalna struktura postzimnowojennego systemu bezpieczeństwa europejskiego jest dopiero w stanie tworzenia się. Jego architektura oraz wzajemne relacje pomiędzy poszczególnymi instytucjami działającymi w sferze militarnej i ekonomicznej pozostają niejednoznaczne i płynne. Najważniejsza kwestia dotyczy relacji międzyinstytucjonalnych w ramach owych dwóch dziedzin bezpieczeństwa oraz – co być może jest jeszcze ważniejsze – współdziałania oraz współzależności między nimi. Głównym problemem strukturalnym wyłaniającego się obecnie europejskiego systemu bezpieczeństwa jest doprowadzenie zarówno do klarownej spójności każdej ze wspomnianych dziedzin, jak też osiągnięcie ich wzajemnej komplementarności.

Stworzenie sprawnych reguł konkurencji ekonomicznej między sojusznikami z NATO oraz sprawne przejście dawnych państw członkowskich Układu Warszawskiego do gospodarki rynkowej i demokracji wielopartyjnej stanowią podstawowe elementy nowej europejskiej architektury bezpieczeństwa. Koniec „zimnej wojny” ograniczył anarchię w kształtowaniu europejskiego bezpieczeństwa i zwiększył tzw. potencjał interakcyjny (*interaction capacity*) międzypaństwowego

¹¹ W cytowanym dziele Powell zwięźle porusza zagadnienie współpracy, której podstawą nie jest czynnik militarny, D.Snidal z kolei sugeruje, że formuła użyta przez Powella jest zbyt skrajna i nie pozwala na uchwycenie współzależności poszczególnych państw w szerszym kontekście. Por. R.Powell, *Absolute and Relative Gains...*, op.cit., s.1316 oraz D.Snidal, *Relative-Gains Problem for International Cooperation-Comment*, „*American Political Science Review*”, vol. 87, no. 3 1993, s.740. Innymi słowy można określić, że stosunki na Zachodzie podczas „zimnej wojny” opierały się na zasadach kooperacji lub rywalizacji, zakończenie „zimnej wojny” przekształciło je natomiast w „dylemat więźnia”. Głównym celem rywalizacji stało się wtedy porównanie (względnych) korzyści uzyskanych poprzez kooperację intra-blokową a nie inter-blokową. Intensywność uzyskiwanych (względnych) korzyści powiększyła się jeżeli chodzi o współdziałanie intra-blokowe i zmniejszyła się jeżeli chodzi o współdziałanie inter-blokowe. Szerzej patrz D.Snidal, *Relative Gains and the Pattern of International Cooperation*, „*American Political Science Review*”, vol. 85, no. 3 1991, s.701-726.

układu sił w Europie.¹² „Potencjał interakcyjny” systemu bezpieczeństwa obejmuje nie tylko „zdolność i chęć (państw) do współdziałania, ale również określa, jakie rodzaje i poziomy współdziałania są zarówno możliwe, jak i pożądane”.¹³ Jednym z elementów tego potencjału jest stopień przyjęcia przez państwa wspólnych norm oraz podporządkowanie się wspólnym instytucjom. Te ostatnie „znacznie ułatwiają, wręcz promują, współdziałanie, dzięki któremu wspólnie przyjęte normy i wartości stają się możliwe i pożądane. (...) Instytucje nie tylko stwarzają większe możliwości komunikowania się, ale również większe zobowiązania i zachęty do działań w tym kierunku”.¹⁴ Państwa należące do europejskiego systemu bezpieczeństwa w coraz większym stopniu działają zgodnie ze wspólnie przyjętymi wartościami, zaś współpracą między nimi w coraz większym stopniu zarządzają wspólne instytucje. Współczłonkostwo w instytucjach tworzących owe ogólnoeuropejskie normy znacznie zwiększyło możliwości współpracy w ramach europejskiego systemu bezpieczeństwa.

Położenie tego rodzaju nacisku na możliwościach współdziałania wykazuje, jak wielką rolę odgrywają normy i instytucje jako czynniki ograniczające anarchię w stosunkach międzynarodowych. W ich ramach tak wysoka rola instytucji wynika z przyjmowania koncepcji zarówno wyłaniających się z praktyki politycznej, jak i kształtowanych przez myśl polityczną tzw. nowego instytucjonalizmu. W jednym i drugim przypadku podkreślana jest autonomia instytucji politycznych w dziele kształtowania interesów oraz ograniczania dowolności w działaniu państwa. Wskazuje się także na to, że instytucje międzynarodowe należy traktować jako coś ważniejszego niż tylko forum do wymiany informacji lub prezentacji własnego zdania; rozważa się także, w jaki sposób instytucje te określają interesy państw, jak owe interesy tworzą się i zmieniają oraz czemu państwa zmiernają do rezygnacji z uzasadniania swoich działań argumentami opartymi na kategoriach siły.

Instytucje pełnią również ważną funkcję kreowania porządku historycznego i normatywnego w zanarchizowanym świecie.¹⁵ Porządek historyczny odnosi się

¹² Aby bliżej zapoznać się z zagadnieniem możliwości współdziałania jako elementem systemu międzynarodowego kształtującym stosunki między państwami patrz B.Buzan, Ch.Jones, R.Little, *The Logic of Anarchy: Neorealism to Structural Realism*, Columbia University Press, New York 1993, s.69-80.

¹³ Tamże, s.69.

¹⁴ Tamże, s.70-71.

¹⁵ J.G.March, J.P.Olsen, *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*, „*American Political Science Review*”, vol. 78, no. 3 1984, s.738; E.R.Gerber, J.E.Jackson, *Endogenous Preferences and the Study of Institutions*, „*American Political Science Review*”, vol. 87, no. 3 1993, s.652; G.Garrett, *The European Community's Internal Market*, „*International Organization*”, vol. 46, no. 2 1992, s.534-45. Dla bliższego zapoznania się z pojęciem polityki międzynarodowej z punktu widzenia ustroju patrz *International Regimes*, ed. S.Krasner, Cornell

do roli instytucji w kształtowaniu procesów historycznych. Choć rolę tę można oceniać jedynie *ex post*, świadomość potencjalnej roli historycznej, jaką określony wybór instytucjonalny może mieć dla danego elementu architektury bezpieczeństwa, podkreśla znaczenie wyboru kształtu i koncepcji systemu instytucji międzynarodowych. Jego wadliwa konstrukcja, tak jak miało to miejsce np. w latach 30., może przyczynić się do załamania całego systemu międzynarodowego.¹⁶ Porządek normatywny kieruje uwagę ku rozważaniom nad „relacjami między normami, znaczeniem występujących w nich niejednoznaczności

i niekonsekwencji oraz przedziałem czasu, w jakim dokonuje się przekształcenie struktur normatywnych.”¹⁷ Zarówno porządek historyczny, jak i normatywny wskazują, że instytucjonalny kształt tworzącego się europejskiego systemu bezpieczeństwa spełnia kryteria zgodności i współzależności strukturalnej.

Stabilność tego systemu jest uzależniona od zgodności i współzależności systemów bezpieczeństwa gospodarczego i wojskowego w Europie. Pojęcie zgodności odnosi się do wymogu wzajemnego umacniania się norm kierujących owymi systemami przy braku konfliktu celów im przyświecających. Współzależność odnosi się natomiast do wymogu tworzenia przez owe normy pozytywnie oddziałującego otoczenia czy środowiska zewnętrznego, które z kolei wspierałyby normy i instytucje systemów gospodarczych (wojskowych). Zakłada to również, że systemy ekonomiczne i militarne wspierające komponenty ogólnej architektury bezpieczeństwa są wzajemnie od siebie zależne – niestabilność lub niespójność jednego takiego elementu zmniejsza stabilność lub spójność drugiego elementu. Stabilność i skuteczność przyszłego systemu bezpieczeństwa europejskiego wymaga spełnienia obydwu tych kryteriów, co miało miejsce w ramach sojuszy gospodarczych i wojskowych zdominowanych przez USA i ZSRR.

Problem koncepcji struktury instytucjonalnej poprzedza wyłonienie się nowej Europy, ale dopiero niedawno pojawił się jako zagadnienie skupiające uwagę w badaniach teoretycznych czy też w praktyce politycznej.¹⁸ Przemiany w tego typu koncepcjach wynikają albo z nieokreśloności wyniku wspólnych działań (innymi słowy, problem współpracy można by rozstrzygnąć za pomocą dowolnej liczby rozwiązań instytucjonalnych) albo ze spostrzeżenia, że różnego

University Press, Ithaca 1983; *The Politics of International Organizations*, ed. P.F.Diehl, Chicago University Press, Chicago 1989.

¹⁶ J.G.March, J.P.Olsen, *The New Institutionalism ...*, op.cit., s.743-744.

¹⁷ Por. K.Oye, *Economic Discrimination and Political Exchange*, Princeton University Press, Princeton 1992.

¹⁸ Szerzej patrz J.G.March, J.P.Olsen, op.cit., s.744.

rodzaju problemy wymagają różnych rozwiązań instytucjonalnych.¹⁹ Jednakże wraz z końcem „zimnej wojny” proces budowania i adaptacji instytucji uwydatnił na nowo znaczenie i pilność problemu kryteriów instytucjonalnego wyboru.

Istnieją trzy kategorie rozważań w kwestii wyboru instytucjonalnego, które dotyczą: problemów związanych ze strukturą instytucjonalną systemu bezpieczeństwa; problemów dotyczących rozwiązywania dylematów stojących przed państwami (oraz innymi aktorami) w zakresie współpracy oraz problemu określenia zakresu tworzącego się systemu bezpieczeństwa. Rozwiązanie tych problemów daje podstawy do oceny poziomów zgodności i współzależności systemowej w obrębie europejskiej przestrzeni bezpieczeństwa.

Problemy, jakie łączą się z zagadnieniem struktury instytucjonalnej skupiają się wokół trzech spraw. Należą do nich: zasięg działania instytucji, członkostwo w nich oraz cechy charakterystyczne mechanizmów zawiadujących określonymi obszarami problemowymi. Zasięg działania odzwierciedla troskę o geograficzny zakres działania instytucji. Postzimnowojenne instytucje bezpieczeństwa są bardzo zróżnicowane: należą do nich instytucje o charakterze regionalnym, euroatlantyckim i globalnym. Członkostwo w nich jest zarówno selektywne, jak i powszechne w granicach wytyczonego obszaru geograficznego, jak wykazują to zachodzące na siebie, acz nietożsame, członkostwo w ONZ, OBWE, NATO i UZE. Problemy zasięgu działania i członkostwa wywołują wiele pytań: Czy konkretna kombinacja geograficznego zakresu działania oraz członkostwa jest optymalna dla zapewnienia bezpieczeństwa? Czy różniące się lub zachodzące na siebie członkostwa łagodzą czy też potęgują problemy zróżnicowania bądź współzawodnictwa instytucjonalnego? Jak na dany system bezpieczeństwa i stabilność wpływa możliwość wyboru między przyjęciem lub nieprzyjęciem członkostwa w danej instytucji?

Stworzenie mechanizmów zawiadujących określonymi obszarami problemowymi wiąże się z jeszcze bardziej pilnymi pytaniami dotyczącymi zgodności i współzależności instytucji europejskiego systemu bezpieczeństwa. Funkcjonowanie owych mechanizmów, rozumianych jako działalność instytucji zawiadujących konkretnymi dziedzinami bezpieczeństwa gospodarczego lub militarnego, stawia trzy pytania natury ogólnej. Pierwsze z nich brzmi: Czy pojedyncza instytucja może mieć monopol kompetencyjny w granicach danego obszaru czy winna dzielić się swymi kompetencjami z innymi instytucjami? Jeśli w zarządzanie jakimś obszarem jest zaangażowanych więcej niż jedna instytucja, powstaje kolejne pytanie: Czy stosunki międzyinstytucjonalne, do których wówczas dochodzi, mieszczą się w kategoriach hierarchii czy poliarchii?

¹⁹ M.Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration*, Brookings Institution, Washington 1995; L.Martin, *Coercive Diplomacy: Explaining Multilateral Economic Sanctions*, Princeton University Press, Princeton 1992.

Odpowiedź na to pytanie łączy w sobie zarówno opis, jak i zalecenie – otóż ustala ona, czy instytucje działają w zgodzie z zasadą subsydiarności, czy też gry rynkowej; umożliwia też badaczom ocenę względnych zalet każdej z form organizacyjnych w kategoriach operatywności działania i skuteczności wyniku.

Drugie pytanie ogólne – czy istnieje różnicowanie, czy też łączenie obszarów problemowych? – kieruje uwagę ku konieczności łączenia w określone kategorie różnych elementów porządku bezpieczeństwa, jednakże bez wyraźnego rozdzielania ich od siebie i tym samym stwarzając pole manewru do – zależnych od potrzeby – koniecznych lub pomyślnych połączeń owych różnych obszarów.

W odpowiedzi na trzecie pytanie dociekamy, czy pojedyncza instytucja monopolizuje kompetencje w obrębie jakiegoś obszaru, czy też dzieli się nimi z innymi instytucjami. Im bardziej kompetencje dotyczące pojedynczego obszaru są „rozrzedzone”, mechanizmy działania nieokreślone, zaś instytucje te mniej hierarchicznie podporządkowane, tym bardziej prawdopodobny będzie większy poziom dysonansu instytucjonalnego.

Można też postawić pytanie, czy istnieje przesyt bądź deficyt instytucji zawiadujących danym obszarem problemowym, czyli czy powstała nierównowaga instytucjonalna? Ta ostatnia może być dwojaka. Po pierwsze, może dojść do przesytu instytucji w sytuacji, gdy zbyt wiele z nich będzie dążyć do zarządzania zbyt małym obszarem działania, jak to ma miejsce w wypadku przyznawania środków finansowych na odbudowę Europy Środkowej i Wschodniej – Bank Światowy, Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju, Europejski Bank Inwestycyjny i program PHARE Unii Europejskiej wzajemnie powielają swoje wysiłki. Po drugie, może dojść do deficytu instytucji tam, gdzie jest ich zbyt mało lub nie mają one odpowiednich uprawnień, a starają się zarządzać zbyt rozległym obszarem działania, jak to ma miejsce w wypadku restrukturyzacji energetyki atomowej w tejże Europie Środkowej i Wschodniej oraz byłym Związku Radzieckim – żadna pojedyncza instytucja nie ma ani odpowiedniej władzy, ani zasobów, aby pilnie podjąć wyzwanie, jakie stwarza Europie związane z tym zagrożenie ekologiczne. Owe pojęcia równowagi lub nierównowagi instytucjonalnej wymagają starannego rozważenia, choć trudno je dokładnie zdefiniować czy też wymierzyć.

Następna sprawa, którą należy się zająć, koncentruje się wokół kwestii, czy istniejące oraz proponowane ramy instytucjonalne ułatwiają koordynację działań państw w obrębie oraz pomiędzy komponentami ekonomicznymi i militarnymi systemu bezpieczeństwa. Po pierwsze, trzeba koniecznie zapewnić działanie mechanizmów ułatwiających koordynację rozwiązywania wspólnych problemów w obrębie danego obszaru (np. potrzeba skoordynowania negocjacji między wierzycielami komercyjnymi i państwowymi w sprawie spłaty długów). Po drugie, istnieje podobna potrzeba koordynacji politycznej (np. potrzeba nadania bardziej proekologicznego charakteru pomocy finansowej Europejskiego

Banku Inwestycyjnego przeznaczony dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej zgodnie ze wskazaniem Piątego Planu ekologicznego Unii Europejskiej). I wreszcie, istnieje potrzeba skoordynowania gospodarczych i wojskowych aspektów bezpieczeństwa tam, gdzie się one przecinają (np. skoordynowanie redukcji sił zbrojnych w Europie z polityką mikroekonomiczną wspierającą przestawianie produkcji obronnej na zaspokajanie cywilnych potrzeb społeczeństwa).

Kompleksowe podejście do wyłaniającej się architektury bezpieczeństwa europejskiego wymaga rozmontowania tej architektury na ząbki i zaciąganie mechanizmów działań instytucjonalnych. Istnieją trzy takie mechanizmy: pierwszy z nich to dobrze znany i łatwo akceptowany mechanizm polityczno-militarny, dobrze ugruntowany w tradycji szkoły „realizmu politycznego”. Drugi i trzeci mechanizm, czyli gospodarcze instytucje bezpieczeństwa, odzwierciedlają ścisły związek między przyszłą stabilnością europejskiego systemu bezpieczeństwa a uwięzioną powodzeniem transformacją polityczną i gospodarczą Europy Środkowej i Wschodniej – jeden z tych mechanizmów dotyczy stabilności kursów walut, liberalizacji handlu oraz stabilności makroekonomicznej; drugi zawiera splecione ze sobą problemy finansowania wielkich długów krajów środkowo- i wschodnioeuropejskich, transformację ekonomiczną i polityczną tych państw oraz likwidowanie regionalnych zagrożeń dla środowiska naturalnego. Stabilność wyłaniającej się architektury jest uzależniona od zgodności normatywnej i współzależności pomiędzy tymi mechanizmami. Powyższe argumenty nakazują zwrócenie należytej uwagi na właściwy wybór instytucjonalny i określają kryteria tego wyboru.

3. Wnioski

Wybór instytucjonalny w dziedzinie kształtowania przyszłego systemu bezpieczeństwa europejskiego stał się centralnym elementem strategii polityki zagranicznej USA i Europy. Znaczenie polityczne, jakie się przypisuje tej kwestii stawia przed nami dwa końcowe pytania: Jaki może być przewidywalny potencjał instytucjonalny w nowej Europie? Jakie są granice dysynchronicznego budowania komponentów gospodarczych i wojskowych architektury bezpieczeństwa europejskiego?

Najwyraźniej istnieje zapotrzebowanie na instytucje zarządzające owymi komponentami. Problem tkwi w zdolności tworzenia i transformacji tychże instytucji.²⁰ Hegemonia, umiejętność przewodzenia i multilateralizm to trzy źródła „podaży” instytucji mające potencjalne znaczenie dla postzimnowojennej architektury bezpieczeństwa.

²⁰ Z literatury na ten temat por. O.R.Young, *Regime dynamics: the rise and fall of regimes* w: *International Regimes*, op.cit., s.93-113.

Teza o stabilności hegemonicznej zakłada, że w anarchicznym systemie międzynarodowym tylko potęga hegemoniczna może zapewnić międzynarodową stabilizację oraz współpracę. Zdolność do dokonania tego znajduje uzasadnienie zarówno pod względem logicznym, jak i empirycznym – pod względem logicznym, ponieważ potęgi hegemoniczne mają tak motywację, jak i zdolność powoływania instytucji międzynarodowych, zaś nawet pobieżny przegląd historii Europy dowodzi tego w sposób empiryczny.

Zdarza się jednak i tak, że państwo nie zgłaszające pretensji hegemonicznych, a przy tym zdolne do sprawowania roli przywódczej w skali międzynarodowej, może również mieć swój udział w tworzeniu instytucji międzynarodowych. Państwo może rozwiązać to, co Peter F.Cowhey nazywa „*problemem silniejszego*” (*top dog problem*), jeśli ma ono „*środki, aby motywować (państwa), które widzą w tym swój interes, do uczestnictwa w kolektywnym działaniu*”.²¹ Jednakże zdolność państwa do przejścia przywództwa lub dążenie do tego zależy od jego możliwości; po pierwsze, rozróżniania między państwami, które można nakłonić do współpracy, a tymi, których nie można; i po drugie, od możliwości nagradzania tych pierwszych, a karania tych drugich.

Do tworzenia instytucji międzynarodowych może również przyczynić się zjawisko multilateralizmu.²² Taki multilateralizm, czyli np. Grupy G-7 lub G-3, ma miejsce wtedy, gdy liczące się państwa działające na danym obszarze problemowym podejmują współpracę w dziele tworzenia czy transformacji instytucji międzynarodowych. Multilateralizm stwarza większe prawdopodobieństwo trwałej współpracy, choć ma to swoją cenę: ograniczając liczbę państw uczestniczących, obniża się korzyści płynące ze współpracy.

Ponieważ Stany Zjednoczone, jak się wydaje, stopniowo tracą swoją hegemoniczną pozycję, a Niemcy mogą zgłaszać pretensje jedynie do dominacji regionalnej, to prawdopodobnie posiadanie cech przywódczych oraz multilateralizm staną się ważnymi czynnikami tworzenia instytucji w postzimnowojennej przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego. Większość systemów gospodarczych i bezpieczeństwa wywodzi się z porządku zimnowojennego; szereg z nich też przechodzi obecnie proces adaptacji do nowego środowiska międzynarodowego.

²¹ P.F.Cowhey, *Domestic Institutions and International Communication*, „*International Organization*”, vol. 47, no. 2 1993, s.300. Do przedyskutowania pozostaje natomiast kwestia **zapotrzebowania** na nowe rodzaje systemów międzynarodowych - szerzej patrz L.Martin, *Interests, Power, and Multilateralism*, op.cit., s.765-93. Wymogi przywództwa zostały zaczerpnięte z W.T.Bates i R.H.Bates, *Cooperation by Design: Leadership, Structure, and Collective Dilemmas*, „*American Political Science Review*”, vol.79, no. 4 1985. Por. również D.Snidal, *The Limits of Hegemonic Stability Theory*, „*International Organization*”, vol. 39, no. 4 1985, s.579-614.

²² A.Oye, *Explaining Cooperation Under Anarchy: Hypotheses and Strategies*, „*World Politics*”, vol. 38, no. 1 1985, s.21; M.Kahler, *Multilateralism with small and large numbers*, „*International Organization*”, vol. 46, no. 3 1992, s.684-85.

Podczas gdy wiele instytucji międzynarodowych powstało tuż po wojnie i zawdzięcza swe istnienie hegemonii amerykańskiej, jest też prawdą, że adaptacja owych systemów do postzimnowojennego systemu bezpieczeństwa była i pozostanie wynikiem działania multilateralizmu, tak w obrębie G-7 lub też za pośrednictwem przywództwa sprawowanego albo przez Stany Zjednoczone w dziedzinie współpracy euroatlantyckiej, albo przez Niemcy w sprawach dotyczących współpracy europejskiej. Brak jednej potęgi hegemonicznej w postzimnowojennej przestrzeni bezpieczeństwa europejskiego sugeruje, że ewolucja istniejących systemów oraz tworzenie nowych będą wymagać wyważonych negocjacji. Mało prawdopodobna jest bowiem perspektywa systemu narzuconego przez pojedynczą potęgę europejską lub Amerykę. W rezultacie, wielce skomplikuje się przedsięwzięcie budowy i adaptacji systemów mających ułatwić współpracę w ramach całej gamy zagadnień, poczynając od ochrony środowiska, poprzez stabilność makroekonomiczną, a na kwestiach obronności kończąc.

Preferencje co do instytucji bezpieczeństwa w wymiarze zarówno wojskowym, jak i gospodarczym wyglądają różnie w różnych państwach. O prawo narzucania zasad tworzenia tego typu architektury konkurują Stany Zjednoczone, główne państwa Europy Zachodniej (Wielka Brytania, Francja i Niemcy) oraz Rosja. Owo współzawodnictwo oraz przyjmowanie rozmaitych definicji bezpieczeństwa stanowią potencjalną przeszkodę we współpracy wielkich potęg, obliczonej na budowę spójnego systemu bezpieczeństwa europejskiego. Co więcej, jest nadal prawdopodobne, że role, jakie instytucje miały odgrywać w nowej przestrzeni bezpieczeństwa, pozostaną nie spełnione.²³ Liczebny rozwój nowych instytucji i form współpracy europejskiej w dziedzinie bezpieczeństwa ekonomicznego i militarnego bez wątpienia wywołuje skutki zarówno zamierzone, jak i niezamierzone. Proces multilateralizmu, jako jeden ze sposobów kreacji instytucjonalnej, może mieć złe skutki, jeżeli powoła zespół instytucji bezpieczeństwa odzwierciedlających galimatias niespójnych, wielkomocarstwowych preferencji, które nie spodobają się nikomu, a przy tym zagrożą bezpieczeństwu europejskiemu.

Ocena wyłaniającej się architektury bezpieczeństwa wymaga oceny jej części składowych, owych trzech zasadniczych mechanizmów instytucjonalnych, które powyżej przedstawiono w zarysie. Stworzenie takiej udanej architektury nakłada na owe mechanizmy wymóg tworzenia pozytywnych warunków zewnętrznych na arenie międzynarodowej, co wymaga ich współzależności.

²³ Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju jest dobrym tego przykładem. Miał stanowić instytucję wspomagającą rozwój ekonomiczny i przemiany polityczne w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, nie zdołał jednak osiągnąć postawionych mu pierwotnie celów. Obecnie został zdystansowany przez swojego głównego konkurenta (i akcjonariusza) – Europejski Bank Inwestycyjny.

Z kolei instytucjonalna współzależność sugeruje konieczność postępu toczącego się równolegle w trakcie rozwoju i opracowywania elementów składowych architektury bezpieczeństwa. Jednakże ów równoległy postęp nie może być traktowany jako coś oczywistego; być może byłoby rozsądniej założyć, że postęp ten będzie nierównomierny.

Jakie są przyczyny i skutki takiego nierównomiernego postępu? Potencjalną przeszkodą i źródłem ewentualnego regresu jest niezdolność dawnych państw członkowskich Paktu Warszawskiego do pomyślnego zakończenia gospodarczej i politycznej transformacji swych społeczeństw. Członkostwo w centralnych instytucjach bezpieczeństwa europejskiego, w Unii Europejskiej i NATO, zależy od udanego przejścia tych krajów do demokracji i gospodarki rynkowej. Tak więc dalsza pogłębiona współpraca gospodarcza i wojskowa jest uzależniona w znacznej mierze od rosnącej homogeniczności europejskich państw narodowych, od utworzenia wspólnego politycznego i gospodarczego systemu generującego wspólny, europejski porządek normatywny. Niepowodzenie w tej dziedzinie, powodujące utrzymanie podziału Europy, wyklucza budowę kooperatywnego, ogólnoeuropejskiego porządku bezpieczeństwa.

Transformacja społeczeństw środkowo- i wschodnioeuropejskich była możliwa dzięki wspomnianym wyżej przemianom, które dokonały się w europejskim układzie sił między państwami. Jest przy tym bardziej niż prawdopodobne, że postęp w budowie gospodarczych elementów architektury bezpieczeństwa prześcignie jej wymiar militarny. W odróżnieniu od sektora wojskowego, korzyści i koszty współpracy w dziedzinie gospodarki są względnie obliczalne, koszty ustępliwości i nieustępliwości są względnie ustalone, środki przeciwdziałania niesprzyjającym poczynaniom innych państw stosunkowo dobrze opracowane, zaś mechanizmy instytucjonalne ułatwiające współpracę istnieją od dawna i są wysoce rozwinięte.

Tego samego nie da się powiedzieć o wojskowym elemencie bezpieczeństwa. Tu zyski i koszty współpracy, zwłaszcza w stosunkach między dawnymi przeciwnikami, są niepewne, koszty ustępliwości i nieustępliwości mają wysoki stopień ryzyka i są trudne do odwrócenia, natomiast mechanizmy instytucjonalne ułatwiające współpracę nie są jeszcze ukształtowane, a doświadczenia z nimi były dotychczas bardzo różne. Na proces nierównomiernego rozwoju w tym względzie oddziałuje jeszcze jeden czynnik: nieporównywalność korzyści gospodarczych i wojskowych, wynikających ze współpracy, połączona z politycznymi kosztami wewnętrznymi współpracy w którejś z tych dziedzin. Możliwe, że wysoki symboliczny koszt współpracy w wojskowym wymiarze bezpieczeństwa, liczony w kategorii utraty narodowego prestiżu i samodzielności, może stanowić zbyt wysoką barierę polityczną dla współpracy wojskowej na bazie ogólnoeuropejskiej. Może być również tak, że wymierne korzyści płynące

ze współpracy w gospodarczym wymiarze bezpieczeństwa będą w podobny sposób paraliżowane przez wewnętrzny opór polityczny.

Wszystkie te względy, tworzące łącznik między polityką wewnętrzną a współpracą międzypaństwową, sugerują istnienie jedyne w swoim rodzaju poziomu współpracy między państwami w kwestii wojskowych i gospodarczych wymiarów bezpieczeństwa, który to poziom jest możliwy do uzasadnienia w polityce wewnętrznej. Różne państwa będą w różnym stopniu traktowały rolę współpracy z zagranicą w osiąganiu celów własnego rozwoju oraz bezpieczeństwa i to właśnie określi granicę ogólnego poziomu współpracy w postzimnowojennej Europie. Choć wewnętrzny opór polityczny może doprowadzić do „wypadnięcia z szyn” takiej współpracy, nie jest prawdopodobne, aby pociągi gospodarczy i wojskowy wypadły z szyn w tym samym punkcie rozwoju instytucjonalnego. Możliwość dysynchronicznego rozwoju owych dwóch elementów postzimnowojennej architektury bezpieczeństwa stawia ważne pytanie, czy – jeśli ma się zapewnić ogólną stabilność systemu – można tolerować bez większego ryzyka samodzielny lub zróżnicowany rozwój gospodarczych i wojskowych elementów systemu bezpieczeństwa.

Nierównomierny rozwój instytucjonalny oraz w zakresie bezpieczeństwa militarnego i ekonomicznego mógłby mieć katastrofalne skutki dla Europy. Wprawdzie realnie spadło prawdopodobieństwo poważnej wojny, niemniej jednak nadal nie istnieje zespół instytucji, które by skutecznie monitorowały i zarządzały wojskowym wymiarem bezpieczeństwa europejskiego. Wciąż nie ma sprawnie działających instytucji, które by przyczyniały się do zapewnienia bezpieczeństwa gospodarczego lub militarnego w Europie Środkowej i Wschodniej, nie mówiąc już o byłym Związku Radzieckim. Wyłączenie w perspektywie średnioterminowej państw tego regionu z pełnego członkostwa w istniejących wojskowych instytucjach bezpieczeństwa (np. NATO lub UZE), z jednoczesnym ich przyłączeniem do euroatlantyckich instytucji bezpieczeństwa ekonomicznego (nawet jeśli nie bezpośrednio do Unii Europejskiej), wyklucza rozwój trwałej i współzależnej wspólnoty interesów, która by stworzyła i podtrzymała współpracę zarówno w gospodarczym, jak i wojskowym wymiarze bezpieczeństwa.

Tego typu potencjalny obrót spraw nakazuje powtórne rozważenie przyszłości Europy. Jeśli przy istniejących instytucjach bezpieczeństwa nie da się osiągnąć minimalnego poziomu współzależności między ekonomicznymi a wojskowymi elementami bezpieczeństwa, może to prowadzić do powstania architektury bezpieczeństwa, która by tolerowała, a być może nawet zachęcała do gospodarczego i militarnego zróżnicowania Europy. Może to prowadzić do powstania instytucji bezpieczeństwa naśladujących te, które powołano w następstwie drugiej wojny światowej, a jedynie nie skażonych ideologiczną wrogością lub współzawodnictwem między Rosją a Stanami Zjednoczonymi. Jeśli

minimalny poziom współzależności jest wystarczająco niski i dorównują mu istniejące instytucje bezpieczeństwa, może on zapowiadać przyszłość mniej drastyczną: gospodarcze zróżnicowanie lub integrację uzupełnioną o współpracę w mniej sformalizowanym lub kompleksowym zespole instytucji bezpieczeństwa.

Rozwiązanie tego dylematu być może tkwi w rozmieszczeniu potencjałów w postzimnowojennej Europie. Zagadnienie to podnosi kwestię polaryzacji i staje się zarazem podstawowym czynnikiem określającym szerokie zarysy europejskiego systemu bezpieczeństwa. Skoro siła militarna staje się dalszoplanowym instrumentem dyplomacji oraz jedynie bardzo generalną podstawą stosunków międzypaństwowych w Europie, nie funkcjonując już jako główne narzędzie polityki państwa, to wówczas działania krajów zajmujących europejską przestrzeń bezpieczeństwa będą motywowane jedną z wielu logik wiążących się z ekonomiczną wielobiegowością: z jednego ekstremalnego punktu widzenia może ona tworzyć lepszy grunt dla współpracy i stabilizacji; z drugiego – grozi powrotem do konkurencyjnego, pozbawionego współpracy świata neomerkantylizmu. Wybór instytucji zarówno w ekonomicznym, jak i wojskowym wymiarze bezpieczeństwa w znacznym stopniu określi drogę, która w końcu wybrana zostanie dla Europy.