

Bartłomiej E. Nowak

ORCID 0000-0003-2422-5362

Współzależność jako broń

Wprowadzenie: metamorfoza współzależności

W wyniku rosyjskiej agresji na Ukrainę i podjęcia pełnoskalowych działań wojennych Unia Europejska i Stany Zjednoczone zastosowały wobec Federacji Rosyjskiej sankcje gospodarcze i polityczne, które można określić jako bezprecedensowe w stosunkach międzynarodowych. Sankcje te wykorzystwały mechanizmy kompleksowej i zaawansowanej współzależności, charakterystyczne dla ostatniej fazy globalizacji, którymi Rosja związana była z państwami Zachodu. Z wielu powodów początkowe przewidywania co do ich efektów nie sprawdziły się, ale rośnie też świadomość, że ich długoterminowe skutki będą strategicznie dla Rosji rzeczywiście bolesne.

Zastosowanie współzależności jako broni po raz pierwszy na taką skalę będzie miało swoje rozliczne implikacje zarówno dla kształtu zmieniającego się ładu światowego, jak i przyszłości procesów globalizacji. Zjawisko to nie było po prostu jednorazowym wydarzeniem, gdyż świadomość negatywnych skutków współzależności istniała od jakiegoś już czasu. I nie chodzi tutaj tylko o transmisję tzw. szoków gospodarczych, co do której wiedza jest dosyć powszechna. Światowa współzależność i radykalnie zwiększający się popyt na multilateralizm i na wspólne rozwiązywanie problemów zderzają się bowiem z szybko zaostrażającą się rywalizacją geopolityczną i geoeconomiczną, a także ze zmianami w samym ładzie światowym¹. Stąd debata o „deglobalizacji”, „friendshoringu”, „nearshoringu”, „decouplingu”, budowaniu „suwerenności strategicznej” w łańcuchach dostaw kluczowych produktów czy nowej zimnej wojnie.

Współzależność przez ostatnie dekady traktowana była pozytywnie. Powiązana była bowiem z globalizacją, rozszerzającą się na coraz to kolejne obszary transnarodowej współpracy, i z logiką rynkową, w której obopólne korzyści tworzyły zbiór *win-win*, bez względu na różnice redystrybucyjne

¹ Zob. B.E. Nowak, „COVID-19 testuje multilateralizm”, *Rocznik Strategiczny 2020/21*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2021, s. 372–388.

w takich zbiorach. Była to perspektywa liberalnego internacionalizmu, podparta mocnym przywództwem ze strony Zachodu i niewątpliwym sukcesem tak rozumianej globalizacji. To wtedy mocno rozwinęła się teoria globalnych dóbr publicznych² i „przestrzeni transplanetarnej”. Problemy stały się coraz bardziej globalne i zdeterytorializowane, a ich rozwiązanie powinno leżeć w interesie wszystkich państw. Innymi słowy, nie było „planety B”.

Pierwszym historycznie momentem, gdy ta perspektywa zaczęła się zmieniać, był globalny kryzys finansowy 2008 r., który w Europie przejawiał się kryzysem w strefie euro. Z perspektywy Chin i innych „wschodzących potęg” (ang. *emerging powers*) był to tak naprawdę kryzys Zachodu i promowanego przezeń modelu rozwoju, który miał globalne implikacje. To wtedy Chiny dostrzegły, że kontrolowana polityka gospodarcza i trzymanie się z dala od promowanej przez Zachód liberalizacji przepływów finansowych okazały się korzystnym wyborem. W tym czasie Unia Europejska, czyli najbardziej zaawansowana na świecie struktura integracyjna, oparta na ściślejszej współzależności i współdzieleniu suwerenności, weszła w dekadę kryzysów, które były niemal równoległe i spośród których każdy mógł się okazać dla Unii śmiertelny. Do tej pory Europa przedstawiała swój model jako godny naśladowania. Nagle okazało się, że współzależność jest korzystna w dobrych czasach. Gdy przychodzi kryzys, nadmierna współzależność może okazać się zabójcza.

Do wyjaśnienia tego zjawiska przydatny jest model, który zaproponowali Thomas Hale, David Held i Kevin Young w odniesieniu do globalnych polityk i instytucji³. Cała współpraca międzynarodowa od momentu zakończenia II wojny światowej aż do niedawna przyniosła bez wątpienia wiele osiągnięć. Wielka wojna nie zdarzyła się po raz kolejny, a otwarcie rynków i sukcesy globalizacji sprawiły, że setki milionów ludzi wyszły ze sfery ubóstwa. Z tej perspektywy rację ma Steven Pinker, twierdząc, że ludziom nigdy nie żyło się lepiej⁴. Jednak w tym samym czasie ów postęp doprowadził do stworzenia nowych problemów, na które nie potrafimy odpowiedzieć, a w dodatku nie dysponujemy efektywnymi strukturami instytucjonalnymi. Inaczej mówiąc, globalizacja stała się ofiarą własnego sukcesu, gdyż podkopała swoje fundamenty. Emanacją tego problemu stała się w drugiej dekadzie XXI w. właśnie Unia Europejska.

² Zob. I. Kaul, P. Conceicao, K. Le Goulven, R.U. Mendoza (red.), *Providing Global Public Goods. Managing Globalization*, Oxford University Press, New York–Oxford 2003.

³ T. Hale, D. Held, K. Young, *Gridlock. Why Global Cooperation is Failing When we Need It Most*, Polity Press, Cambridge 2013.

⁴ S. Pinker, *Zmierzch przemocy. Lepsza strona naszej natury*, przeł. T. Bieroń, Wydawnictwo Zysk i S-ka, Poznań 2015.

Cztery inne wydarzenia (bądź serie wydarzeń) odegrały jeszcze istotną rolę w ukształtowaniu współczesnej percepcji współzależności. Po pierwsze, wybór Donalda Trumpa na urząd prezydenta Stanów Zjednoczonych. Trump był klasycznym unilateralistą. Nie dostrzegał zalet współpracy międzynarodowej w realizacji interesów narodowych USA. Co gorsza, w polityce międzynarodowej stosował narzędzia koercyjne i wielokrotnie odwoływał się do gróźb wobec innych państw. Biorąc pod uwagę centralną pozycję Stanów Zjednoczonych w politykach światowych, dla „wschodzących potęg” mógł to być sygnał alarmowy i dobry bodziec, aby w gospodarce światowej tworzyć paralelne struktury multilateralne, uwolnione od dominacji państw Zachodu⁵.

Po drugie, do zmiany percepcji współzależności przyczynił się brexit. Okazało się, że integracja europejska nie jest ścieżką jednokierunkową, a „przywracanie suwerenności” atrakcyjnym hasłem. Pomimo wielkich korzyści, jakie oferuje wspólny rynek i polityka handlowa UE, Wielka Brytania zdecydowała się na dywergencję i rozłączenie (ang. *decoupling*) od multilateralnych połączeń. Co więcej, w ogólnej percepcji krótkoterminowe koszty tych działań nie okazały się wysokie.

Po trzecie, czynnikiem, który domknął kształtowanie się nowego wizerunku współzależności, stała się pandemia COVID-19⁶. Zamykanie granic, obostrzenia w podróżach i w handlu, a także ewidentnie nieskoordynowana reakcja międzynarodowa sprawiły, że w największych gospodarkach świata radykalnie wzrosła świadomość współzależności ryzyka⁷ i idąca za tym potrzeba zabezpieczenia się przed takim scenariuszem⁸. Intensyfikacja różnych zaskakujących wydarzeń była tak duża, że „czarne łabędzie” stały się obecnie zjawiskiem wręcz oczywistym⁹.

Po czwarte i być może najważniejsze, od wielu już lat zdecydowanym i innowacyjnym praktykiem wykorzystywania współzależności jako broni była Rosja Władimira Putina. Stwierdzić trzeba, że przez długi czas Zachód reagował na te praktyki w ograniczony sposób. O ile istniała świadomość

⁵ O. Stuenkel, *Post-Western World. How Emerging Powers are Remaking Global Order*, Polity Press, Cambridge 2016.

⁶ Zob. C. Kahl, T. Wright, *Aftershocks. Pandemic Politics and the End of the Old International Order*, St. Martin's Press, New York 2021.

⁷ Na temat współzależności ryzyka zob. *The Global Risks Report 2023*, World Economic Forum, Geneva 2023. O ryzyku jako immanentnym czynniku rzeczywistości globalnego społeczeństwa pisał U. Beck, *Spółczesność światowego ryzyka. W poszukiwaniu utraconego bezpieczeństwa*, przeł. B. Baran, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

⁸ O różnicy między współzależnością jako „wrażliwością” a współzależnością jako „podatnością” w dalszej części tekstu.

⁹ N.N. Taleb, *Czarny łabędź. Jak nieprzewidywalne zdarzenia rządzą naszym życiem*, przeł. O. Siara, Wydawnictwo Zys i S-ka, Poznań 2020.

problemu, o tyle zdecydowanie nie doszacowano jego ważności na poziomie systemowym. Wciąż jeszcze silna była tradycja postrzegania współzależności w nurcie liberalnego internacjonalizmu. Poza tym, z punktu widzenia sieciowości systemu międzynarodowego, Rosja ma ograniczony potencjał, przede wszystkim ze względu na wielkość i strukturę gospodarki. Nie bez przyczyny prezydent Obama identyfikował ją jedynie jako mocarstwo regionalne. Jej potencjał w stosunkach międzynarodowych był wyłącznie destrukcyjny. Ale właśnie tej strony współzależności Zachód nie doceniał. Rosja z kolei swoje możliwości destrukcyjne wykorzystywała systemowo, mając wpływ na brexit, wybór Donalda Trumpa i podsycanie podziałów w demokracjach Zachodu czy na kryzysy migracyjne w Europie.

Dopiero wszystkie te zjawiska razem pozwalają lepiej zrozumieć, jakie długofalowe konsekwencje niesie za sobą zastosowanie współzależności jako broni podczas agresji Rosji wobec Ukrainy. Najpierw warto jednak dokładniej zdefiniować pojęcie.

Czym jest i jak działa współczesna współzależność?

Współzależność, najprościej rzecz ujmując, jest to wzajemna zależność. W ten sposób zdefiniowali ją Robert O. Keohane i Joseph S. Nye¹⁰. Współzależność w polityce międzynarodowej to według nich sytuacja charakteryzująca się skutkami zwrotnymi pomiędzy państwami lub aktorami w różnych państwach. Nye i Keohane wprowadzili też pojęcie współzależności kompleksowej. Dla niej istotne są trzy cechy: wielorakie kanały łączące społeczeństwa, zarówno formalne, jak i nieformalne, brak wyraźnej hierarchii pomiędzy różnymi obszarami polityki, a także nieużywanie siły militarnej w sferach objętych kompleksową współzależnością¹¹.

Od czasu kiedy Nye i Keohane pisali swoją książkę, współzależność zmieniła się tak dalece, że dzisiaj mówimy nie tylko o kompleksowej, lecz także zaawansowanej współzależności. Jest to wyraźna różnica jakościowa, dobrze opisana w literaturze przedmiotu¹². Keohane i Nye już wtedy podkreślali, że współzależność nie musi oznaczać obustronnej korzyści, wręcz przeciwnie. Zawsze generuje ona koszty w postaci ograniczenia autonomii, chociaż relację kosztów i korzyści trudno jest określić *a priori*. Wiele lat wcześniej o różnych stronach współzależności wspominał Albert O. Hirschman na przykładzie handlu międzynarodowego. Użył on pojęcia „handlowej siły”. Twierdził, że ludzie błędnie zakładają, iż wymiana handlowa jest motywowana

¹⁰ R. O. Keohane, J. S. Nye Jr., *Power and Interdependence*, wyd. 4, Longman, Boston 2012, s. 7.

¹¹ Ibidem, s. 20–21.

¹² Zob. G. Papaconstantinou, J. Pisani-Ferry (red.), *Global Governance: Demise or Transformation?*, European University Institute, Florence 2021.

jedynie chęcią zysku. Handel, według niego, może być narzędziem władzy, presji, a nawet podboju¹³. Z kolei w wydanej niedawno książce Mark Leonard zauważa, że połączona w sieć rzeczywistość zamiast zwiększać współpracę, zaostrza konkurencję pomiędzy państwami i jednostkami, doprowadzając do polaryzacji i poczucia utraty kontroli. Używanie siły nie zostało zredukowane, jak zakładaliby liberałowie. Zamiast tego stworzono nowe narzędzia i możliwości do korzystania z niej za pośrednictwem przepływów idei, towarów, ludzi, pieniędzy i danych. Dlatego zacierają się granice między okresem wojny i pokoju. Żyjemy w okresie permanentnego konfliktu, poniżej progu wojny, w którym jednak prowadzi się różnorakie działania wykorzystujące złożoną i zaawansowaną współzależność. Nie ma wojny, ale nie ma też pokoju. Wojna toczy się innymi metodami, bez działań zbrojnych, ale za to współzależność stała się bronią. Czyni ona konwencjonalną wojnę mniej prawdopodobną, za to wzmacnia prawdopodobieństwo konfliktu¹⁴.

Teoretycy stosunków międzynarodowych doszli do takich wniosków już wcześniej. Zarówno ci, którzy promują podejście sieciowe w stosunkach międzynarodowych¹⁵, jak i prowadzący zaawansowane badania ilościowe¹⁶. Za pomocą rozbudowanych modeli dowodzili oni, że współzależność redukuje szanse na konflikt zbrojny, ale zwiększa rywalizację i groźbę konfliktu bez użycia siły. Podkreślali też, że w warunkach kompleksowej i zaawansowanej współzależności wszystko staje się wojną, chociaż realnie są to działania poniżej progu wojny (użycia siły zbrojnej)¹⁷. Współzależność czyni wojnę mało możliwą, ale granice pokoju i wojny zacierają się, a klasyczny stan pokoju jest mało prawdopodobny.

Poza tym, że współzależność może działać w dwie strony, zarówno pozytywnie, jak i negatywnie, dla zrozumienia jej natury kluczowe są asymetrie, istniejące pomiędzy współzależnymi aktorami. Pomimo sukcesów szeroko rozumianej konwergencji w ostatnich dziesięcioleciach trzecia dekada XXI w. charakteryzuje się już wzrostem asymetrii¹⁸. Nauka o systemach kompleksowych dowodzi zresztą, że systemy te mają tendencje

¹³ A. Hirschman, *National Power and the Structure of Foreign Trade*, University of California Press, Berkeley-Los Angeles 1945.

¹⁴ M. Leonard, *The Age of Unpeace. How Connectivity Causes Conflict*, Penguin Books, London 2022, s. 86.

¹⁵ Np. A.-M. Slaughter, *The Chess-Board & The Web. Strategies of Connection in A Networked World*, Yale University Press, New Haven 2017.

¹⁶ Zob. E. Gartzke, *Interdependence Really is Complex*, University of California, San Diego 2010.

¹⁷ S.R. Brooks, *How Everything Became War and the Military Became Everything*, Simon and Schuster, New York 2017; T.J. Wright, *All Measures Short of War: The Contest for the Twenty-First Century and the Future of American Power*, Yale University Press, New Haven 2017; M. Galeotti, *The Weaponisation of Everything. A Field Guide to the New Way of War*, Yale University Press, New Haven-London 2022.

¹⁸ J. Pisani-Ferry, *Global Asymmetries Strike Back*, Bruegel, Brussels 2021.

do tworzenia relacji asymetrycznych, w których władza koncentruje się z czasem wokół poszczególnych punktów węzłowych, przekształcając je w punkty centralne (ang. *hub*)¹⁹. Analiza sieciowości dowodzi też, że wbrew popularnym kiedyś poglądom globalizacja nie spłaszcza i nie decentralizuje różnych struktur, lecz jest to proces znacznie bardziej zróżnicowany. Globalne połączenia gospodarcze budują często nowe układy hierarchiczne i koncentrują władzę²⁰.

Wczesne rozumienie współzależności brało pod uwagę głównie relacje pomiędzy silnymi (potęgami) a słabymi graczami, określając negatywne użycie współzależności w stosunku do mniejszych podmiotów. Rozpatrywano również sytuacje braku asymetrii, tzn. takie, w których aktorzy o zbliżonych potencjałach, czyli np. dwaj duzi lub dwaj mali, mogą na siebie wzajemnie oddziaływać. Współczesna kompleksowa i zaawansowana współzależność tworzy natomiast nową sytuację. Nawet mimo widocznej różnicy potencjałów mniejsi aktorzy mogą w sposób asymetryczny i negatywny oddziaływać na większych, nie stawiając się jednoznacznie na przegranych pozycjach w takiej konfrontacji. Współzależność jest sytuacją zwrotną. Jej przykład stanowi asymetryczna relacja i sankcje Zachodu wobec Rosji. Nie tylko nie zatrzymały one wojny – chociaż tego nie należałoby chyba oczekiwać – lecz także ich efekty nie są jednoznacznie niekorzystne dla Rosji. W dalszej części tekstu wrócę jeszcze do tego, dlaczego tak się stało.

Trzecią ważną sprawą, na którą trzeba zwrócić uwagę w odniesieniu do kompleksowej i zaawansowanej współzależności, jest sposób oddziaływania rzeczywistości sieciowej na wykorzystanie współzależności. Sieciowe rozumienie polityki globalnej ewoluowało, podobnie jak Internet, od zbioru poszczególnych stron do całościowej i złożonej platformy aplikacji, będących ze sobą w nieustającej interakcji. Dawne wyobrażenie geopolityki jako partii szachów zmieniło się już zasadniczo. Sieciowa mapa nie oznacza już mapy granic i suwerenności, ale pokazuje raczej gęstość i intensywność połączeń ponad granicami. Różne sieci w niektórych miejscach się łączą, w niektórych urywają. „Problemy lub zagrożenia wzrastają, bo jesteśmy zbyt połączeni, niewystarczająco połączeni lub połączeni na złe sposoby” – pisała Anne-Marie Slaughter²¹. W sieciach małe rzeczy mogą wywołać duże zmiany, a więcej przynosi czasami mniej.

¹⁹ A. Thiel, W.A. Blomquist, D.E. Garrick (red.), *Governing Complexity. Analyzing and Applying Polycentricity*, Cambridge University Press, Cambridge 2019.

²⁰ D. Grewal, *Network Power: The Social Dynamics of Globalization*, Yale University Press, New Haven 2008.

²¹ A.-M. Slaughter, op. cit., s. 12.

Na przykład Mark Leonard wymienia siedem skutecznych strategii, wykorzystywanych przez państwa w sieciowej rzeczywistości²²:

- centralne położenie: zająć pozycję, w której inni potrzebują cię bardziej niż ty ich,
- kontrola wejścia: zdolność do decydowania, kto jest w sieci, a kto poza nią,
- zbieranie danych: aby później móc z nich korzystać,
- subwersja: angażować się w systemy innych państw, aby później wyrócić ich główne zasady/założenia,
- infiltracja: zamiast próby wpływania na jakiś kraj z zewnątrz, należy dokonać zmian, będąc wewnątrz,
- ustanawianie zasad: starać się proponować zasady, które będą się później odnosiły do całej sieci,
- poszukiwać niezależności: tak aby zminimalizować zależność od innych w kluczowych obszarach.

Faktem jest jednak, że nasza analiza funkcjonowania sieci w stosunkach międzynarodowych jest jeszcze słabo rozwinięta. W celu zrozumienia działania współzależności trzeba dobrze zrozumieć sieć, ale wciąż pozostaje ona bardziej metaforą niż instrumentem analizy, pomimo że sieci stały się centralnym elementem naszej ery²³.

Biorąc pod uwagę te trzy elementy, Henry Farrell i Abraham Newman nie ograniczyli się tylko do opisu zachodzących zjawisk, ale podjęli próbę zdefiniowania współzależności jako broni w stosunkach międzynarodowych. Jest to nowa koncepcja, chociaż istniała znacznie wcześniej na poziomie politycznej praktyki. Nie odnosi się ona do wszystkich sfer międzynarodowej rzeczywistości. Według tych autorów właśnie warunki asymetrycznych struktur sieciowych pozwalają, aby niektóre państwa wykorzystały relację współzależności do narzucenia konkretnych rozwiązań. Państwa, które sprawują władzę polityczną nad kluczowymi punktami węzłowymi, mogą „użyć sieci jako broni, aby gromadzić informacje lub ograniczyć przepływy gospodarcze i informacyjne, wykryć i wykorzystać punkty słabe, wymusić zmianę polityki i zapobiec niechcianym działaniom”²⁴. Jest to koncepcja inna od zwykłej asymetrycznej współzależności, gdyż opcje wyjścia (ang. *exit*) z sieci w systemach złożonych czy też elastyczność relacji są mocno zredukowane, o czym decyduje znacznie większa użyteczność efektu skali w złożonej i zaawansowanej współzależności. Z tej perspektywy, na

²² M. Leonard, op. cit., s. 139–141.

²³ M. Kahler, „Networked politics: Agency, power, and governance”, w: idem, *Networked Politics: Agency, Power, and Governance*, Cornell University Press, Ithaca, NY, 2009, s. 1–20.

²⁴ H. Farrell, A.L. Newman, „Weaponised interdependence: How global economic networks shape state coercion”, *International Security* 2019, nr 44, s. 42–79.

poziomie badawczym, o wiele większą wagę należałoby przykładac do samej struktury sieciowości, gdyż to ona decyduje o strategicznych działaniach poszczególnych aktorów.

Farrell i Newman przedstawiają dwie strategie, których państwa używają, odwołując się do współzależności jako broni. Po pierwsze, jest to efekt panoptikonu²⁵, polegający na wykorzystaniu przez państwa przewagi informacyjnej w sieci do nieformalnego uzyskania dominacji nad swoimi adwersarzami. Po drugie, jest to strategia koncentracji na punktach duszenia (podobnie jak w sztukach walki) w celu odcięcia adwersarzy od konkretnych przepływów sieciowych.

Trzeba jednak poczynić kilka zastrzeżeń co do możliwości użycia współzależności jako broni. Po pierwsze, co podkreślają Farrell i Newmann, do pełnego wykorzystania wyżej wymienionych strategii potrzebna jest fizyczna własność kluczowych punktów węzłowych lub prawna jurysdykcja nad nimi, a także sprawnie działające instytucje regulacyjne. Jeśli warunki te nie są spełnione, to zastosowanie współzależności jako broni będzie miało tylko ograniczone skutki. W praktyce, w stosunkach międzynarodowych zdecydowanie zawęża to liczbę aktorów, którzy mogą używać współzależności jako broni.

Po drugie, część światowych rynków nie wykazuje cech sieciowej asymetrii. Są wystarczająco zdywersyfikowane i elastyczne, aby uniknąć możliwości narzucenia określonych rozwiązań. W analizie współzależności jako broni trzeba więc uwzględnić strukturę konkretnych rynków.

Po trzecie, użycie współzależności jako broni różni się w teorii od sankcji, gdyż plasuje się poniżej progu sankcji. Dlatego w stosunkach międzynarodowych uznawano je za bardziej prawdopodobne niż sankcje. Jak zauważa Nicholas Mulder, obecnie sankcje gospodarcze są generalnie uważane za rozwiązania alternatywne w stosunku do wojny, podczas gdy w okresie międzywojennym, w pierwszej połowie XX w., były postrzegane jako esencja wojny totalnej²⁶. Generalnie jednak w teorii do niedawna można było mówić o trójstopniowej skali: współzależność jako broń – sankcje – wojna. Tak było przynajmniej do 2022 r. Agresja Rosji wobec Ukrainy i reakcja Zachodu na nią otwiera nowe pytania dla badań w tym zakresie. Ewidentnie współzależność była wykorzystana w tym przypadku jako broń i wiązała się z bezprecedensowymi sankcjami. W przyszłości trzeba będzie dookreślić relacje między tymi działaniami. Na temat sankcji istnieje już całkiem

²⁵ Ideę panoptikonu przedstawił utylitarysta Jeremy Bentham. Ilustruje ją model więzienia, którego konstrukcja umożliwia strażnikom nadzór nad więźniami w taki sposób, że ci nie wiedzą, czy i kiedy są obserwowani.

²⁶ N. Mulder, *The Economic Weapon. The Rise of Sanctions as a Tool of Modern War*, Yale University Press, New Haven–London 2012, s. 4.

obszerna literatura. Natomiast badania na temat współzależności jako broni są dopiero w fazie początkowej.

Po czwarte wreszcie, pamiętać trzeba, że istnieją dwa wymiary współzależności: wrażliwość (ang. *sensitivity*) i podatność (ang. *vulnerability*)²⁷. Ten pierwszy dotyczy sytuacji tworzonych w wyniku interakcji w danej sferze polityki. Drugi zaś prowadzi do zmian samej polityki przez rozwiązania do niej alternatywne. Wymiary te odnoszą się do aktora, wobec którego zastosowana jest współzależność, i opisują zakres jego reakcji. Nie mniej ważne jest to, że współzależność jako broń może działać w dwie strony nawet mimo asymetrii potęgi aktorów. Jest ona bowiem wykorzystywana na wielu różnych płaszczyznach czy rynkach, a w dodatku sieci to dynamiczne układy, które wchodzą w interakcje ze sobą. Przykład Zachodu i Rosji dobrze to pokazał. Farrell i Newman w zasadzie nie uwzględniają tej sprawy w swoich badaniach.

Współzależność jako broń: przypadek wojny w Ukrainie

Z perspektywy stosowania współzależności jako broni potencjał Rosji w gospodarce światowej ocenia się jako niski. Decyduje o tym zarówno wielkość, jak i struktura gospodarki²⁸. W indeksie usieciowienia gospodarek, który w kompleksowy sposób ujmuje różnorakie wskaźniki ich połączeń z systemem światowym, Rosja znajduje się na 53 miejscu, lokując się nie tylko za 25 z 27 gospodarek państw UE, innymi członkami G-7 (Stany Zjednoczone, Kanada, Japonia, Wielka Brytania), lecz także za Ukrainą²⁹.

Najważniejszym aktorem pod względem wykorzystania współzależności jako broni są Stany Zjednoczone. Jednak potencjał Unii Europejskiej również oceniany jest jako wysoki, a w zakresie wybranych polityk gospodarczych UE jest światową potęgą regulacyjną do tego stopnia, że mówi się o „efekcie Brukseli” w międzynarodowych stosunkach gospodarczych³⁰. USA i UE dominują też wspólnie na rynkach finansowych ze względu na światową pozycję dolara amerykańskiego i euro (odpowiednio 65 i 25% jako waluty wykorzystywane do zadłużania się, 58 i 22% jako waluty utrzymywania rezerw, 44 i 37% jako waluty płatności międzynarodowych). Nominalny PKB USA jest trzynastokrotnie większy od PKB rosyjskiego, a UE w tej samej klasyfikacji ponad 9,6 razy większy od Rosji. Z tej perspektywy, jeśli

²⁷ Takiego rozróżnienia dokonywali również R.O. Keohane i J.S. Nye.

²⁸ Np. S.E. Gooddard, „The road to revisionism. How interdependence gives revisionists weapons for change”, w: D.W. Drezner, H. Farrell, A.L. Newman, *The Uses and Abuses of Weaponized Interdependence*, Brookings Institution Press, Washington 2021, s. 84–97.

²⁹ *Global Connectedness Index 2021*, DHL, Bonn 2022.

³⁰ Zob. A. Bradford, *The Brussels Effect. How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York 2020.

doliczyć jeszcze pozostałych członków G-7 (Japonia, Kanada, Wielka Brytania), asymetryczna przewaga Zachodu nad Rosją wydaje się bardzo duża.

Użycie współzależności jako broni nie dotyczyło jednak całości stosunków gospodarczych między Zachodem a Rosją, lecz jedynie sfer, które wydawały się wrażliwe bądź podatne³¹ na takie działania. Stany Zjednoczone zastosowały wobec Rosji cały zestaw sankcji obejmujących:

- restrykcje dotyczące transakcji z bankiem centralnym Rosji i ograniczenie jego zdolności do korzystania z dolarowych rezerw walutowych, a także transakcji rosyjskiego ministerstwa finansów i Narodowego Funduszu Dobrobytu³²;
- kontrolę eksportu USA do Rosji w sektorach obronności, przestrzeni kosmicznej i marynarki, produkcji energii oraz szerokiego zakresu działań handlowych i przemysłowych³³;
- zakaz importu do USA rosyjskiej ropy i produktów sektora energii oraz wstrzymanie normalnych relacji handlowych z Rosją i Białorusią³⁴;
- nowe inwestycje USA w Rosji, import złota, diamentów, alkoholi, owoców morza, zakaz świadczenia różnego rodzaju usług konsultingowych i audytorskich w Rosji, amerykańskich transakcji na rynkach wtórnych powiązanych z obsługą zadłużenia Rosji, ograniczenia transakcji z siedmioma największymi bankami Rosji, przedsiębiorstwami zbrojeniowymi, a także znaczącą listę osób, których sankcje dotyczyły (w tym prezydent, premier, ministrowie rosyjskiego rządu i członkowie parlamentu).

Wspólnie z Komisją Europejską, Francją, Niemcami, Włochami, Wielką Brytanią i Kanadą Stany Zjednoczone ograniczyły wybranym bankom rosyjskim możliwość korzystania z systemu SWIFT, dokonały zamrożenia pozostałej części rezerw banku centralnego Rosji (na łączną sumę 300 mld USD)³⁵, zobowiązały się do wspólnego przygotowywania sankcji personalnych wobec najbogatszych Rosjan, którzy są powiązani z reżimem Putina, a także stworzenia transatlantyckiej grupy zadaniowej (ang. *transatlantic task force*) do koordynacji tego rodzaju działań³⁶.

³¹ Zob. rozróżnienie w poprzednim podrozdziale.

³² *Treasury Prohibits Transactions with Central Bank of Russia and Imposes Sanctions on Key Sources of Russia's Wealth*, Press Release, US Department of the Treasury, 28 lutego 2022 r.

³³ *Resources on Export Controls Implemented in Response to Russia's Invasion of Ukraine*, U.S. Department of Commerce, Bureau of Industry and Security, <https://www.bis.doc.gov/index.php/policy-guidance/country-guidance/russia-belarus> (dostęp: 22.02.2023).

³⁴ *Prohibiting Certain Imports and New Investments With Respect to Continued Russian Federation Efforts to Undermine the Sovereignty and Territorial Integrity of Ukraine*, Executive Order 14066, The White House, 8.03.2022.

³⁵ Stanowi to nieco poniżej połowy całkowitych rezerw walutowych banku centralnego Rosji. Największą sumę zamroziły państwa strefy euro (143 mld USD) oraz Japonia (58 mld USD).

³⁶ *Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures*, The White House, 26.02.2022.

Unia Europejska z kolei przyjęła dziewięć pakietów sankcji, które obejmują³⁷:

- w dziedzinie finansów: wykluczenie 10 rosyjskich banków z systemu SWIFT, ograniczenie dostępu Rosji do rynków kapitałowych i finansowych UE, zakaz transakcji z bankiem centralnym Rosji, zakaz dostarczania denominowanych w euro banknotów do Rosji, restrykcje na rynku kryptowalut;
- w zakresie transportu: zamknięcie przestrzeni powietrznej UE dla rosyjskich samolotów, zamknięcie portów UE dla rosyjskich statków, zakaz dla rosyjskich firm transportu drogowego, zakaz transportu morskiego rosyjskiej ropy do państw trzecich (w praktyce przez nieubezpieczanie statków);
- w sektorze energii: zakaz importu ropy i węgla z Rosji, maksymalny pułap cenowy na rosyjską ropę transportowaną drogą morską³⁸, zakaz eksportu do Rosji towarów i technologii używanych w rafinacji ropy, zakaz inwestycji firm UE w rosyjską energetykę i górnictwo;
- w dziedzinie obronności: zakaz eksportu do Rosji towarów podwójnego użycia i technologii militarnych, broni, silników do dronów, amunicji i pojazdów bojowych;
- surowce i inne dobra: zakaz handlu towarami luksusowymi z Rosją, zakaz importu z Rosji stali, żelaza, drewna, cementu, papieru i plastiku, owoców morza, spirytusu, kosmetyków, papierosów, złota i biżuterii;
- usługi: zakaz dostarczania do Rosji usług IT, prawnych, reklamowych, marketingowych i badań opinii publicznej;
- zawieszenie możliwości działania w UE dziewięciu rosyjskich mediów oraz zawieszenie porozumienia o ułatwieniach wizowych UE-Rosja (w tym ułatwieniach dla rosyjskich dyplomatów i biznesmenów);
- sankcje personalne (w porozumieniu z USA) w postaci zamrażania majątków ulokowanych w UE i zakazu podróży wobec osób powiązanych z prezydentem Putinem (w tym wobec jego samego) i członków rosyjskiej Dumy, zamrożenie aktywów wybranych banków i instytucji finansowych, przedsiębiorstw sektora obronnego, lotniczego, morskiego i medialnego.

Sankcje UE nie dotyczyły eksportu żywności z Rosji na rynki światowe, a te dotyczące ropy i produktów rafineryjnych wprowadzane były z półrocznym opóźnieniem w stosunku do dnia uchwalenia. Według szacunków Międzynarodowej Agencji Energetyki, limity cenowe na rosyjską ropę doprowadziły już w styczniu 2023 r. do spadku dochodów z niej o 30% lub 8 mld USD w stosunku do roku poprzedniego. Jednak przynajmniej w 2022 r. rosyjska produkcja ropy ani jej eksport nie ucierpiały. Zmieniły

³⁷ <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/sanctions/restrictive-measures-against-russia-over-ukraine/sanctions-against-russia-explained/> (dostęp: 22.02.2023).

³⁸ Pułap cenowy wprowadziły również pozostałe państwa G-7.

się rynki zbytu, a przede wszystkim nastąpił skokowy wzrost zakupów ze strony Indii, Turcji i Chin. Długoterminowe perspektywy są co prawda negatywne³⁹, ale nie na tyle, aby doprowadziły do poważnych perturbacji. W 2022 r. rosyjski eksport do UE wzrósł (w stosunku do roku poprzedniego), a państwa UE kupiły więcej paliwa jądrowego z Rosji niż kiedykolwiek (20% więcej niż w roku 2021).

Na rynku gazu z kolei UE wykazała się niesłychaną zdolnością do szybkiej dywersyfikacji. Obecnie sprowadza z Rosji już tylko $\frac{1}{4}$ swojego gazu (wcześniej połowę), tyle samo co z Norwegii oraz z innych państw (w dużej części Algierii), a także gazu LNG (głównie z USA). Rosyjski eksport poza kraje tzw. bliskiej zagranicy (czyli dawnego ZSRR) spadł o 45%. Sankcje Zachodu nie objęły co prawda gazu, ale Rosja próbowała zastosować współzależność gazową jako broń i doprowadziła do wstrzymania dostarczania gazu do Niemiec po rzekomej awarii Nord Stream 1⁴⁰. Miała bowiem nadzieję, że skokowy wzrost rachunków w UE za energię oraz spowodowana tym inflacja doprowadzą do stopniowego spadku akceptacji opinii publicznej w UE dla wsparcia Ukrainy i do podziałów w łonie samych państw. Te nadzieje w 2022 r. się nie zmaterializowały. Dodatkową presję w tym kierunku miała stanowić blokada przez Rosję statków ukraińskich eksportujących zboże i żywność przez porty na Morzu Czarnym. Ukraina jest jednym z czołowych producentów na świecie w kilku grupach produktów rolnych. Doprowadziło to jednak do tak dużych perturbacji na światowym rynku żywności oraz do ryzyka głodu w kilku państwach Południa (które przecież nie potępiły rosyjskiej agresji w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ), że pod presją międzynarodową Rosja częściowo wycofała się z blokady.

Współzależność jako broń: wstępne wnioski

Zastosowanie współzależności jako broni podczas wojny w Ukrainie nasuwa kilka wniosków na przyszłość.

Po pierwsze, była to gra, na której wszyscy tracą (ang. *lose-lose*), w dodatku sporo. Mimo jasnego komunikowania ze strony Zachodu, jakie będą koszty inwazji, a później stopniowania sankcji, agresji i kontynuacji działań wojennych nie udało się powstrzymać. Już Keohane i Nye zauważali, że „siła militarna dominuje nad ekonomiczną w tym znaczeniu, że same środki gospodarcze będą prawdopodobnie nieskuteczne przeciwko poważnemu

³⁹ Zob. S. Kardaś, „Cisza przed burzą. Stan i perspektywy sektora naftowego w Rosji”, *Komentarze OSW*, 5 stycznia 2023 r., <https://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2023-01-05/cisza-przed-burza-stan-i-perspektywy-sektora-naftowego-rosji> (dostęp: 22.02.2023).

⁴⁰ Istnieje uzasadnione podejrzenie, że wybuchy w dwóch miejscach gazociągu Nord Stream 2 były spowodowane aktem dywersyjnym ze strony samej Rosji.

użyciu sił zbrojnych”⁴¹. A więc współzależność może zmniejszać ryzyko wojny czy konfliktu, ale go nie powstrzyma. W XXI w. jest wręcz z premedytacją wykorzystywana jako broń.

Po drugie, potwierdza się dobrze udokumentowany trend, że sankcje są nieskuteczne, choć mają długoterminowy efekt negatywny. Badania pokazują, że w porównaniu z latami 1950–1985 liczba przypadków użycia tego narzędzia podwoiła się do 2000 r., a w ciągu następnej dekady podwoiła się ponownie⁴². Podczas gdy ich skuteczność w okresie 1985–1995 sięgała 35–40%, to do 2016 r. spadła do 20%⁴³. Oznacza to, że sankcji było znacznie więcej, ale okazywały się znacznie mniej skuteczne. Dotyczy to też wzajemnych sankcji Rosji i Zachodu. Wniosek z tego taki, że sankcje powinny zawsze być przedmiotem planowania strategicznego i ścisłego monitoringu, a nie działań *ad hoc*. W planowaniu takim należy też rozróżniać skuteczność sankcji od ich efektywności. Ta pierwsza oznacza zdolność do osiągnięcia zamierzonego rezultatu, druga z kolei bierze pod uwagę ich ekonomiczność, tzn. relację poniesionych nakładów w stosunku do osiągniętych korzyści. Istnieje również silna potrzeba włączenia i zdecydowanego udoskonalenia analizy sieciowej w międzynarodowych stosunkach gospodarczych.

Wzajemne użycie współzależności jako broni przez Zachód i Rosję przyniosło do tej pory, z punktu widzenia obu stron, rezultaty znacząco poniżej oczekiwań – zarówno jeśli chodzi o zdolność do osiągnięcia zamierzonego celu, jak i ekonomiczność. Wynika to w pewnym stopniu z niedoszacowania elastyczności globalnych rynków. W wypadku rynku energii Rosja przeszacowała swoje możliwości oddziaływania, Europa zaś nie doszacowała swoich możliwości dostosowawczych i elastyczności podaży na rynku. Unia Europejska potrafiła też stworzyć antykartel (albo kartel kupujących gaz), choć zanim zaczął działać, ceny paliwa zdążyły już spaść poniżej wyznaczonego pułapu. Z kolei Zachód wobec Rosji znacząco przeszacował efekty sankcji w perspektywie krótkoterminowej. Szacunki z początku wojny sięgały utraty 15% rosyjskiego PKB, podczas gdy w rzeczywistości spadł on niewiele powyżej 3%. Do niedawna odcięcie Rosji od systemu SWIFT uważane było za „opcję atomową”, która może doprowadzić do krachu Federacji Rosyjskiej na rynkach finansowych, podobnie jak zupełnie

⁴¹ R.O. Keohane, J.S. Nye Jr, op. cit., s. 14.

⁴² G. Felbermayr, A. Kirilakha, C. Syropoulos, E. Yalcin, Y. Yotov, „The global sanctions database”, *European Economic Review*, nr 129, październik 2020, s. 1–23.

⁴³ Ibidem. Podobnie skuteczność sankcji, na około 30% oceniają inne, wcześniejsze prace. Zob. G. Hufbauer, J. Schott, K. Elliot, B. Oegg, *Economic Sanctions Reconsidered*, Peterson Institute Press, Washington D.C. 2009; T.C. Morgan, N. Bapat, Y. Kobayashi, „Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005”, *Conflict Management and Peace Science* 2014, t. 31, nr 5, s. 541–558.

bezprecedensowe zamrożenie części rezerw banku centralnego Rosji⁴⁴. Tak się jednak nie stało. Kryzysy lat 1998, 2008 i 2020 miały znacznie poważniejsze konsekwencje dla rosyjskiej gospodarki niż ten związany z wojną. Po stronie Zachodu zabrakło solidnej analizy, w jaki sposób będzie się kształtowała cena na rynkach energii, która w pierwszym okresie (2022 r.) wojny skompensowała Rosji szkody spowodowane sankcjami Zachodu. Dodatkowo sankcje Zachodu były dziurawe. W każdym ich elemencie istniały luki, przez które mogły być w praktyce obchodzone. Zachód pod tym względem wyraźnie się ograniczał, obawiając się efektu „bumerangu” zwrotnego. To dlatego rosyjski import i eksport zdążył już powrócić do stanu sprzed wojny, a rosyjska „czarna flota” nieubezpieczonych tankowców rozwozi ropę po różnych częściach świata.

Po stronie Zachodu, po czwarte wreszcie i być może najważniejsze, zabrakło również dokładnego rozeznania, jaka będzie reakcja pozostałej części świata wobec sankcji. A była ona dwuznaczna. Państwa Południa nie wspierały otwarcie Rosji, ale też jej nie potępiały. Tam, gdzie tylko nie narażały się na zachodnie retorsje i efekt uboczny sankcji, tam z Rosją współpracowały, łagodząc *de facto* siłę oddziaływania sankcji na Rosję. Relacje handlowe Rosji z Zachodem otrzymały mocny cios, a w tym samym czasie rozkwiły z państwami Azji, Bliskiego Wschodu, Afryki i Ameryki Południowej. Perspektywa tanich surowców z Rosji doprowadziła do omijania sankcji na bezprecedensową skalę. Rafinerie Indii i Singapuru kupują na potęgę tanią rosyjską ropę, handel surowcami znalazł swoją bezpieczną tradingową przystań w Zjednoczonych Emiratach Arabskich, a Turcja stała się pośredniczącym centrum biznesowym sprzedaży do Rosji. Okazało się, że Zachód nie jest już w stanie skutecznie wykorzystać współzależności jako broni, jeśli nie ma za sobą reszty państw G-20. Nie doceniono dynamiki, która w gospodarce światowej pojawiła się już w drugiej dekadzie XXI w.: dynamiczna wymiana handlowa Południe–Południe i zwiększający się udział państw rozwijających się w globalnym popycie, przed COVID-19 niemal równy wkładowi gospodarek rozwiniętych.

Po piąte, użycie współzależności jako broni i bezprecedensowe sankcje ze strony Zachodu będą miały długoterminowe konsekwencje dla przyszłego porządku w różnych aspektach globalnej polityki gospodarczej. Sankcje wykorzystywały gospodarcze połączenia globalizacji, podminowując równocześnie jej polityczne fundamenty, co ma swoje, dobrze już opisane analogie w historii⁴⁵. Dlatego toczy się obecnie intensywna debata o „dedolaryzacji” państw BRICS, jeśli chodzi o utrzymywanie rezerw

⁴⁴ Zamrożenie rezerw innego państwa zdarzało się już w przeszłości, np. wobec Afganistanu i Wenezueli, ale sytuacja z Rosją jest bezprecedensowa ze względu na skalę.

⁴⁵ Zob. N. Mulder, op. cit.

walutowych, gdy Zachód zamroził część rezerw rosyjskich, czy o narodzinach „petrojuana”, aby zmienić zasady gry na światowych rynkach energii. Na przykład rynek ropy jest już zdominowany przez państwa mające więcej wspólnego z Chinami niż z USA. To Chiny, a nie państwa Zachodu, są w tej chwili największym kredytodawcą dla państw rozwijających się. Geopolityka od niedawna wdarła się do światowych relacji gospodarczych i wydaje się, że pozostanie ich głównym elementem na długo. O ile hasła o „deglobalizacji” znajdują potwierdzenie tylko w niektórych dziedzinach globalnych polityk publicznych, o tyle śmiało można stawiać tezę o nowym etapie globalizacji, w którym „decoupling”, „friendshoring”, „nearshoring” będą nadawać decydujący kształt międzynarodowym stosunkom gospodarczym. Wojna spowodowała radykalny wzrost świadomości, że współzależność może być niebezpieczna, a jej zamierzone negatywne użycie w celu zaszkodzenia przeciwnikowi bądź wymuszenia zmiany jego zachowania trzeba wpisać w kanon globalnej rzeczywistości. Wynikiem wojny może być mocna konsolidacja Zachodu, ale też dalsza dyfuzja władzy i przywództwa w systemie globalnego zarządzania (ang. *global governance*), co dobrze pokazują wyniki głosowania nad rezolucjami potępiającymi Rosję w Zgromadzeniu Ogólnym Narodów Zjednoczonych i sytuacja związana ze znaczącym zmiękczeniem efektów sankcji Zachodu wobec Rosji przez państwa globalnego Południa.

Interdependence as a weapon

For decades, economic interdependence has been seen as positive and has been closely bound to the advance of globalization and open markets. In the last years, however, this liberal narrative has been overturned by intentional, complex and advanced misuse of the interdependence. There has been no war, but the conflicts have intensified without using force. Russia's invasion of Ukraine has brought tremendous consequences for the weaponization of interdependence. Russia and the West have exchanged economic blows that would have been unimaginable before. Although a number of factors surprisingly mitigated their sudden impact, in the long term, they have laid fertile ground for further deconcentration of strategic dependencies between the leading global actors.

Keywords: interdependence, sanctions, network, decoupling

Słowa kluczowe: współzależność, sankcje, sieć, odłączanie