

MAREK REWIZORSKI
Gdańsk
ORCID: 0000-0001-8075-8388

ZAPOMNIANE DZIEDZICTWO

LIGA NARODÓW I HISTORYCZNE ŚCIEŻKI WYŁANIANIA SIĘ MIĘDZYNARODOWEGO PORZĄDKU HANDLOWEGO

WPROWADZENIE

Perspektywa ponad stu lat, które upłynęły od podpisania traktatu wersalskiego oraz ustanowienia Ligi Narodów, stanowi okazję do zastanowienia się nad wzorami zmiany i ciągłości porządku międzynarodowego. Zarówno w wymiarze politycznym, jak również gospodarczym i społecznym porządek ten, w okresie międzywojnia zwany „systemem wersalskim”, poddano głębokiej krytyce. Wskazywano zwłaszcza na dwie podstawowe słabości, którym nie potrafili zaradzić jego projektanci. Pierwszą były głębokie sprzeczności wewnętrzne, które podważały efektywność ówczesnego ładu międzynarodowego (Schramm 2016: 10). Drugą z niedoskonałości systemu wersalskiego była niewystarczająca determinacja w obronie i reformowaniu rozwiązań mających stanowić skuteczną emanację „progresywnego internacjonalizmu” (Knock 1998). Główny wyraziciel tego prądu ideowego, prezydent USA Thomas Woodrow Wilson, wysunął argumentację opartą na krytyce europejskiego imperializmu, militarizmu i polityki równowagi sił, uznawanych za układ przyczyn prowadzących do wojen. W ich miejsce proponował powołanie do życia „wspólnoty narodów” – nowego porządku światowego opartego na procedurach rozstrzygania sporów między narodami, redukcji zbrojeń, zasadach samostanowienia i kolektywnego bezpieczeństwa. Centralnym elementem nowej architektury bezpieczeństwa międzynarodowego i współpracy społeczno-gospodarczej miała stać się Liga Narodów.

Z perspektywy czasu ani traktat wersalski, ani jego instytucjonalne ramie, którym stała się Liga Narodów, nie wytrzymały krytyki. W pierwszym przypadku szczególnie dotkliwa była negatywna ocena postanowień traktatu przedstawiona przez ekonomistę Johna Maynarda Keynesa, członka delegacji brytyjskiej podczas rokowań pokojowych w Wersalu. Jego książka *The Economic Consequences of the Peace*, została opublikowana pod koniec 1919 r. i niemal natychmiast wzbudziła ogromne dyskusje w Europie i Stanach Zjednoczonych. Argumentacja Keynesa, krytykującego „wielką czwórkę” (Georges Clemenceau, David Lloyd George, Thomas Woodrow Wilson, Vittorio Orlando) oraz postanowienia traktatu ograniczające gospodarkę Niemiec, trafiła na podatny grunt wśród publicystów, decydentów politycznych i wreszcie opi-

nii publicznej (por. Mantoux 1946, Elcock 1972, Sharp 1991). W opinii historyków zgubna moc przyciągania idei wybitnego ekonomisty skutecznie zahipnotyzowała szerokie kręgi społeczne na Zachodzie zarówno przed, jak i po dojściu Hitlera do władzy (por. Steiner 2005). Ich praktycznym odniesieniem w latach 30. ubiegłego wieku był brak poparcia wśród kół politycznych amerykańskiego Kongresu dla ratyfikacji traktatu wersalskiego i powrót USA do polityki izolacjonalizmu, zaś w Europie – narastające poparcie dla polityki *appeasementu*, widoczne zwłaszcza w Wielkiej Brytanii (Gilbert, Gott 1963: 21).

Przed negatywną oceną nie ostała się także Liga Narodów. W opinii większości badaczy stała się ona instytucją międzynarodową oferującą „fałszywe obietnice” (Mearsheimer 1994-1995). Badana z perspektywy politycznej, jako studium przypadku systemu bezpieczeństwa kolektywnego, mającego za zadanie rozbrajać tłące się zagrożenia dla międzywojennego porządku międzynarodowego, została uznana za spektakularną porażkę (Tamże: 36). Zawiedzione nadzieje podkreślali nie tylko politolodzy, ale także historycy. W monumentalnym studium poświęconym narodzinom, rozkwitowi i upadkowi mocarstw Paul Kennedy zauważył, że ze względu na brytyjsko-francuskie nieporozumienia odnośnie do roli przypisanej Lidze Narodów – nie było bowiem wiadomo czy ma ona pełnić rolę „policjanta” czy „rozjemcy” – instytucji tej nie wyposażono w siłę wymuszania przestrzegania przez państwa zobowiązań (Kennedy 1987). W związku z tym instytucjonalna „maszyna” kolektywnego bezpieczeństwa w okresie międzywojennym nie miała realnego znaczenia. Kennedy nie bez racji wskazywał, że – jak na ironię – „rzeczywisty wkład Ligi [do systemu bezpieczeństwa kolektywnego] okazał się być nie tyle odstrasżający dla agresorów, ile dezorientujący dla demokracji” (Tamże: 290).

Biorąc pod uwagę fiasko traktatu wersalskiego i Ligi Narodów w sferze politycznej, trudno dziwić się widocznej wśród badaczy z kręgu nauk społecznych niechęci do badania „dwudziestoletniego rozejmu”. Jawiąc się jako mroczny i wypełniony podziałami czas kryzysów, nieuczciwości, brutalności i hańby, wydawał się być on znacznie lepiej określony przez dramatycznie sformułowany tytuł bestsellera ówczesnej epoki: *The Twenty Years Crisis 1919-1939* (Carr 1939), niż stanowić stanowisko archeologiczne warte systematycznej eksploracji w kolejnych warstwach osadowych, niosące ze sobą promesę odnalezienia dziedzictwa przeszłości – interakcji i praktyk, które z biegiem czasu tworzą struktury i logikę działania poddawaną reprodukcji (Wendt 1995: 77). Być może najlepszym komentarzem dla tej sytuacji stały się słowa prominentnego francuskiego historyka René Giraulta, który zapytany, dlaczego badacze reprezentujący nauki historyczne niechętnie badają Ligę Narodów odrzekł:

„Być może nieświadomie historycy poczuli niechęć do studiowania centrów dekadencji. Woleli zająć się potęgami, realnymi aktorami w stosunkach międzynarodowych. Iluzje i gwałtowne przebudzenia, które otaczały życie Ligi Narodów, niewątpliwie pomogły zdyskredytować wszystkie organizacje międzynarodowe. Po co analizować instytucję, której w praktyce nie udało się znaleźć rozwiązania wówczas istniejących sporów? Narodziła się czarna legenda Ligi Narodów. Genewa i jej sterylne debaty wkrótce zostaną zapomniane” (Girault 1993: 173).

Negatywne oceny Ligi Narodów jako bezwartościowego przedmiotu badań zaczęły ulegać zmianom w ostatnich dwóch dekadach w związku ze wzrostem zainteresowania tzw. globalnym zarządzaniem (ang. *global governance*). Część badaczy zaczęła wówczas zwracać uwagę na dziedzictwo Ligi schowane głęboko pod gruzami jej politycznego niepowodzenia (por. Sierpowski 2018). W specjalistycznych studiach podjęto problematykę zrekonstruowania architektury instytucjonalnej pierwszej instytucji globalnego zarządzania (Macfadyen, Davies, Carr i in. 2019) oraz roli jej organów, w tym zwłaszcza sekretariatu (Davies 2002, Fosse, Fox 2012, Gram-Skjoldager, Ikonomou 2017). Nade wszystko przełomowe okazały się prace Susan Pedersen (2007), oraz publikacje francuskiego funkcjonalisty Victora-Yvesa Ghébaliego (1975). Badacze ci wskazywali na liczne, choć rzadko dostrzegane, innowacje Ligi w dziedzinie społecznej, ekonomicznej i technicznej. Pedersen odcinając się od pierwszej generacji badaczy stosunków międzynarodowych podkreślających rolę kolektywnego bezpieczeństwa dla zapewnienia międzynarodowej stabilności, wskazała na wzrost znaczenia argumentacji funkcjonalistycznej. Dla funkcjonalistów, czerpiących inspirację z idei Monneta i Saltera, najlepszym sposobem zapewnienia międzynarodowej stabilności była współpraca międzyrządowa w zakresie konkretnych dyscyplin poddanych regulacji. W szczególności argumentacja ta znalazła wyraz w pracach Ghébaliego, wskazującego na „dobrą wolę rządów, życzliwość sekretarza generalnego i pomysłowość wysokich rangą urzędników, dzięki którym Liga w latach 20. ubiegłego wieku przeżywała złotą erę funkcjonalnej współpracy” (Ghébali 1975: 152).

Celem niniejszego artykułu, wpisującego się w narrację poszukiwania „sektorewego dziedzictwa” Ligi Narodów, znajdującego się głęboko pod zwalami politycznej dezintegracji systemu wersalskiego, jest prześledzenie zmiany i ciągłości międzynarodowego porządku handlowego¹ z perspektywy historycznego instytucjonalizmu. Wbrew rozpowszechnionemu wśród politologów i ekonomistów przekonaniu, ów ład nie został ukształtowany w 1945 r. przez Radę Gospodarczą i Społeczną Narodów Zjednoczonych (ang. *Economic and Social Council – ECOSOC*), ani też w 1947 r. w Genewie, gdzie 23 państwa podpisały Układ ogólny w sprawie tariff celnych i handlu (ang. *General Agreement on Tariffs and Trade – GATT*). Wspomniane wydarzenia o bezsprzecznie ogromnym znaczeniu dla ukonstytuowania się w pełni rozwiniętego wielostronnego systemu handlu trudno też rozpatrywać w kategorii radykalnych zmian instytucjonalnych. Bardziej właściwe jest tutaj śledzenie kolejnych etapów na ścieżce rozwoju instytucjonalnego (por. Pierson 2004: 133-166), która, z wyjątkiem interludium międzywojennej nieciągłości wywołanej przez globalny kryzys finansowy (1929-1933), a także horror II wojny światowej, została zainicjowana przez móżolną i nie zawsze dostrzegalną, prawie zawsze zaś niedocenianą współpracę między państwami w Lidze Narodów. Endogenne zmiany sięgające lat 20. ubiegłego wieku

¹ Międzynarodowy porządek handlowy w artykule określany jest także jako „międzynarodowy ład handlowy”, „międzynarodowy reżim handlowy”, „wielostronny/multilateralny system handlu” oraz „globalny system zarządzania handlem”.

doprowadziły kilkanaście lat później do stworzenia wielostronnego systemu handlu, na którego straży początkowo postawiono *GATT*, a w latach 90. ubiegłego wieku – Światową Organizację Handlu (*WTO*).

NARZĘDZIA ŚLEDZENIA ZMIANY I CIĄGŁOŚCI MIĘDZYNARODOWEGO PORZĄDKU HANDLOWEGO

Międzynarodowy ład handlowy, współcześnie utożsamiany z międzynarodowym reżimem handlowym, wyłonił się w toku długiego procesu rozwoju instytucjonalnego jako nieprzewidziana konsekwencja szeregu idei, preferencji grup interesów, jednostkowych ambicji, kolektywnych decyzji i przypadkowych zdarzeń. Wszystkie te czynniki doprowadziły do wykształcenia zespołu zasad polityki handlowej regulujących funkcjonowanie *GATT/WTO*, podobnie jak zestawu funkcji spełnianych przez organizację stojącą na czele reżimu. Do wspomnianych zasad tradycyjnie zalicza się zasady niedyskryminacji (klauzulę największego uprzywilejowania – *KNU* i klauzulę narodową – *KN*), wzajemności, związanych i wykonalnych zobowiązań, przejrzystości oraz zasadę wentyla bezpieczeństwa (Hoekman 2002: 42). Z kolei główne funkcje multilateralnego systemu handlowego są utożsamiane z zadaniami pełnionymi przez centralną instytucję reżimu – *WTO*. Najczęściej wymienia się wśród nich: (1) kształtowanie postępowania państw i innych podmiotów stosunków międzynarodowych odpowiednio do celów organizacji i przyjętych regulacji; (2) administrowanie systemem rozstrzygania sporów; (3) zapewnianie nadzoru nad polityką handlową za pomocą okresowych jej przeglądów oraz (4) pełnienie przez *WTO* roli forum negocjacyjnego mającego służyć zapewnieniu postępów w liberalizacji handlu międzynarodowego (Hoekman, Kostecki 2001: 25-36, 51). Zarówno zasady polityki handlowej, jak również funkcje pełnione przez jego instytucjonalną sterownicę stanowią normatywny rdzeń międzynarodowego reżimu handlowego.

Pod koniec drugiej dekady XXI w. zarówno zasady, jak i funkcje wielostronnego systemu handlowego, będące rezultatem wyborów, decyzji i wydarzeń zainicjowanych pod rządami Ligi Narodów, są powszechnie kontestowane przez większość jego uczestników. *WTO* uznaje się natomiast za organizację pozbawioną efektywności i niespełniającą swoich funkcji w sposób zapewniający stabilność systemu².

² Krytycy globalnego systemu zarządzania handlem wskazują, że jest on mało efektywny i zakorzeniony w XX-wiecznych zagadnieniach. Należą do nich zwłaszcza taryfy celne na towary przemysłowe i rolne, a także środki zniekształcające handel (np. subsydia). Kolejne, nieudane tury rokowań negocjacyjnych, organizowanych w ramach zainicjowanej w 2001 r. rundy z Doha, petryfikują i tak już głębokie podziały między państwami. W dokumentach końcowych z konferencji ministerialnych coraz więcej państw członkowskich *WTO* nie stara się ukrywać wątpliwości co do możliwości osiągnięcia celów negocjacji wielostronnych. Odrzucając zasadę *single undertaking* (nic nie jest uzgodnione dopóki wszystko nie zostanie uzgodnione) państwa te decydują się na model *WTO à la carte* (zgodnie z którym w rokowaniach możliwe jest skoncentrowanie się na wybranych zagadnieniach) lub *menu de jour*, polegający na zawieraniu przez grupy czy też kluby państw preferencyjnych porozumień handlowych, względ-

Instytucjoniści historyczni starają się zrozumieć i wyjaśnić nie tylko ten, lecz i inne kryzysy instytucjonalne, a także określić możliwości dostosowania się struktur organizacyjnych do zmieniających się warunków międzynarodowego środowiska instytucjonalnego poprzez analizę pochodzenia i rozciągnięcie w czasie trwania organizacji (ang. *temporality*). Ich rozwój polityczny zazwyczaj traktowany jest jako dychotomiczna zmienna (zastój kontra fundamentalna zmiana), na którą wpływają warunki, w ramach których kombinacje stopniowo wprowadzanych wzorów reform tworzą złożone konfiguracje reprodukujące podstawową strukturę władzy politycznej, jednocześnie ordynując nową rzeczywistość instytucjonalną (Fioretos 2011: 389). Po pierwsze, na gruncie instytucjonalizmu historycznego wyjaśnia się ją poprzez wykorzystanie narzędzi konceptualnych wykraczających poza statystykę porównawczą. Wśród nich szczególną rolę przypisuje się tzw. zależności od ścieżki (ang. *path dependence*), momentom krytycznym (ang. *critical junctures*) oraz kolejności wydarzeń mających wpływ na rezultat zmiany (por. Rixen, Viola 2015, Soifer 2012, Pierson, Skocpol 2002, Pielniński 2016, Grosse 2016). Po wtóre, nowa rzeczywistość instytucjonalna poddawana jest eksplikacji poprzez poszukiwanie stopniowych i endogennych lub nagłych, egzogennych przyczyn zmian (Krasner 1984, Thelen 2003). Po trzecie, historyczny instytucjonalizm koncentruje się na analizie interakcji międzyinstytucjonalnych i ich wpływie na stopień złożoności określonych reżimów, a także na śledzeniu interakcji zachodzących między instytucjami międzynarodowymi i krajowymi. W tym drugim przypadku ogromną rolę przypisuje się preferencjom grup interesu oraz elitom urzędniczym dysponującym zasobami kognitywnymi pozwalającymi na efektywne kształtowanie stanowisk rządowych, a przez to na określanie preferencji państwowych w danej dziedzinie (Moravcsik 1997). Instytucjoniści historyczni podkreślają rolę uwarunkowań oraz przypadkowości procesów zmiany, a co za tym idzie niezamierzonych konsekwencji (ang. *unintended consequences*) działań poszczególnych interesariuszy.

Zależność od ścieżki

Instytucjoniści historyczni dążą do zrozumienia pochodzenia i struktury preferencji poszczególnych grup interesu, które traktują jako kluczowy element dekodowania wzorów zmiany instytucjonalnej. Podczas gdy przedstawiciele instytucjo-

nie umów plurilateralnych. Obie formy dyskryminacyjnej liberalizacji handlowej pozwalają na obejście impasu w rokowaniach handlowych, lecz jednocześnie nasilają tendencje do bilateralizacji i regionalizacji współczesnych stosunków handlowych. Kryzys multilateralnego systemu handlowego pogłębiają działania Stanów Zjednoczonych podejmowane w zakresie polityki handlowej, w szczególności poprzez blokowanie przez USA nominacji członków Organu Apelacyjnego *WTO* (ang. *Appellate Body*). Jeżeli ta praktyka będzie kontynuowana, Organ Apelacyjny nie będzie miał wystarczającej liczby członków, aby rozpatrywać sprawy. Tym samym *WTO* zostanie pozbawiona efektywnego mechanizmu rozstrzygania sporów, co pozbawi ją instrumentów nadzoru nad dotychczas przyjętymi zobowiązaniami. Por. Wolfe 2009, Hoekman, Mavroidis 2015.

nalizmu racjonalnego wyboru przyjmują, że historia jest efektywna i w tym sensie poniesione koszty (ang. *sunk costs*) nie mają znaczenia, instytucjoniści historyczni wskazują właśnie na owe koszty, jak również i inne czynniki, które nadają kształt wzorom zmian. Podkreślają, że pozycja strategiczna i siła określonych grup interesu są ukształtowane historycznie i zależne od miejsca, w jakim podmioty zaangażowane w proces zmiany (zarówno państwa, jak również podmioty nieterytorialne) znajdowały się w momencie założycielskim instytucji. Ze względu na przewidywanie pozytywnych efektów zewnętrznych jako planowanych korzyści wynikających z funkcjonowania projektowanych struktur, grupy interesu dążą raczej do reprodukcji istniejących rozwiązań, niż do wprowadzania radykalnych zmian. W rezultacie pożądane wzorce adaptacji, mające zapewnić większą kolektywną efektywność powołanej do życia struktury, zwykle nie występują. Uprzywilejowana pozycja i podział zadań między najbardziej wpływowe podmioty ulega utrwaleniu i to pomimo relatywnych zmian równowagi sił, a także modyfikacji celów działania instytucji (Thelen 1999).

Tak eksplikowana „historyczna nieefektywność” jest kluczową koncepcją pozwalającą zrozumieć tzw. zależność od ścieżki – ideę, zgodnie z którą skutki podejmowanych decyzji są od siebie uzależnione (Pierson 2004). Wspomnianą koncepcję można utożsamić ze specyficznym procesem, któremu bieg nadaje początkowy wybór, decyzja lub wydarzenie, mające charakter samonapędzający. Źródłem zasilania są tutaj rosnące zyski, tj. sytuacje, w których stopa zwrotu wynikająca z zaangażowania się w określone zachowanie lub też przyjęcie pewnej zasady (np. KNU) wzrasta z czasem i sprawia, że alternatywne rozwiązania są postrzegane jako mniej atrakcyjne (David 2007). Samonapędzający charakter procesu jest wywoływany przez endogenne, wewnątrzinstytucjonalne zmienne. Skutki wyborów i decyzji są jednocześnie przyczynami kolejnych wyborów i decyzji, które prowadzą do kolejnych skutków, w myśl mechanizmu pętli sprzężeń zwrotnych. Zwiększanie się zysków – zdaniem instytucjonalistów historycznych – przyczynia się do ustabilizowania działalności instytucji tj. do sytuacji, w której zejście z określonej ścieżki, zmiana kierunku lub zawrócenie z obranego szlaku jest bardzo trudne do osiągnięcia. Mowa tutaj o tzw. efekcie zamknięcia (ang. *lock-in*), który jest wykorzystywany przede wszystkim w celu petryfikacji istniejącego układu równowagi sił oraz osłony dominujących paradygmatów politycznych w dłuższych odcinkach czasu, a przez to zapewniania uprzywilejowanej pozycji projektantom istniejącego ładu instytucjonalnego. Pojawienie się wspomnianego efektu sprawia, że kolektywnie suboptymalne projekty instytucjonalne są rozciągnięte w czasie trwania organizacji, ponieważ zasady leżące u ich podstaw zapewniają interesariuszom siłę wystarczającą do zablokowania fundamentalnych zmian (Fioretos 2011:377).

Rozumienie zależności od ścieżki jako prostej eksplikacji braku zmian instytucjonalnych wydaje się jednak zbyt daleko idącym uproszczeniem. Bardziej miarodajne jest analizowanie ścieżki zależności jako procesu zwiększania się stabilności instytucji obrazowanego za pomocą stopniowego narastania oporu przed zmianą. Na warunki jego złagodzenia lub przełamania wskazują stosunkowo niedawno opublikowane prace (por. Greif, Laitin 2004) poświęcone w dużej mierze procesowi podważania

ścieżki (ang. *path undermining*). Jako logiczna konsekwencja zależności od ścieżki, podważanie ścieżki jest charakteryzowane jako proces, któremu bieg nadaje początkowy wybór, decyzja, wydarzenie powodująca zmniejszanie się stopy zwrotu wynikającej z zaangażowania się w określone zachowanie lub też przyjęcie pewnej zasady (np. podważanie multilateralnej liberalizacji handlu i zmniejszanie znaczenia KNU przez zawieranie plurilateralnych porozumień handlowych), co może doprowadzić do dekonstrukcji danej struktury instytucjonalnej (w naszym przykładzie marginalizacji WTO jako centrum niedyskryminacyjnego systemu handlowego).

Momenty krytyczne i źródła zmiany instytucjonalnej

Niemniej istotnym narzędziem instytucjonalizmu historycznego są tzw. momenty krytyczne eksplikowane jako egzogenne decyzje lub wydarzenia, które przerywają relatywnie długie okresy stabilności i wyznaczają instytucjom określoną ścieżkę rozwoju (Capoccia, Kelemen 2007). Jako krótkotrwałe przejawy zerwania ze strukturalnym determinizmem stanowią punkty na linii czasu, w której podmiotowość i wybory mają znaczenie i, niczym nieoznaczone rozwidlenia dróg, kierują instytucje w danym kierunku. Idea momentów krytycznych odgrywa niepoślednią rolę przy określeniu źródeł zmiany instytucjonalnej. Zazwyczaj jako koncept łączy się je z tzw. modelem przerywanej równowagi (ang. *punctuated equilibrium*) (por. Eldredge, Gould 1972, Najder 2009-2010)³, który zakłada, że źródłem zmiany instytucjonalnej jest głęboki szok lub poważny kryzys (np. krach giełdowy z 1929 r., koniec zimnej wojny, kryzys finansowy 2008+) prowadzący do wyznaczenia nowej trajektorii stabilnego rozwoju instytucjonalnego. Ze wspomnianym modelem rywalizuje drugie wyjaśnienie zmiany instytucjonalnej. Zwolennicy modelu stopniowej zmiany (ang. *incremental change*)⁴ wskazują, że punktualizm akcentujący rolę fundamentalnych decyzji i zdarzeń nieadekwatnie oddaje empiryczną rzeczywistość, ponieważ zmiany w głównej mierze następują stopniowo, powoli, będąc rezultatem procesów endogennych (Thelen 2003).

Odnosnie do wspomnianych momentów krytycznych inkrementaliści wskazują, że pozimnowojenne i postwestfalskie przemiany międzynarodowego porządku politycznego nie przełożyły się na radykalną zmianę uprawnień władczych transferowanych z państw do organizacji ponadnarodowych (por. Kahler, Lake 2009). Świadczy o tym stopniowo postępujące osłabianie sterowania gospodarkami narodowymi przez władze publiczne wynikające z przyjęcia pod koniec lat 70. neoliberalnego wzorca rozwojowego. Prowadzi ono do nadmiernego rozchwiania rynków, destabilizacji

³ Koncept tzw. *punctuated equilibrium* wprowadzili do użycia paleobiolog Niles Eldredge i Stephen Jay Gould w latach 70. ubiegłego wieku jako nowe spojrzenie na teorię ewolucji (ang. *punctuated equilibrium theory*). W przekładach polskich jest ona tłumaczona także jako jest jako teoria punktualizmu, teoria nieciągnących stanów równowagi, punktowa teoria równowagi, teoria równowag przestankowych bądź – przez niektórych krytyków – jako ewolucja szarpana. Por. J. Najder 2009: 10, 66.

⁴ Ten model będzie w niniejszym artykule określany jako inkrementalizm.

ładu politycznego, co więcej, w warunkach kryzysu staje się okazją dla przekształceń struktury geopolitycznej UE i ukształtowania „*quasi*-federacji technokratycznej”. W jej ramach państwa ekonomicznego centrum (zwłaszcza Niemcy i do pewnego stopnia Francja) stały się systemowymi nadzorcami posiadającymi wystarczająco dużo sił i środków, by sterować Unią Europejską za pośrednictwem jej instytucji technokratycznych (Grosse 2014). Pomimo wielkich oczekiwań, do radykalnych zmian nie doprowadziły też regulacje makroostrożnościowe mające wzmocnić stabilność globalnego systemu finansowego. Nie okazały się wystarczająco atrakcyjne wobec wysokiej stopy zwrotu wynikającej z deregulacji rynków finansowych, którą Karl Polanyi już w latach 40. ubiegłego wieku uznawał za główną determinantę utraty przez poszczególne państwa kontroli nad szeregiem zjawisk i procesów w ekonomii i polityce. Wskazywał on, że gwałtowny sprzeciw wobec liberalizmu spowodził kruchy, rodzący się, międzywojenny multilateralizm do poziomu bilateralnej niepewności wyznaczonej przez ekspansję protekcyjizmu i rywalizacji ekonomicznej, a antyliberalny sprzeciw społeczny doprowadził w wielu państwach do upadku demokracji i wprowadzenia reżimów faszystowskich (Polanyi 1944).

Inkrementaliści zauważają, że nie tylko deregulacja, ale także wspomniany bilateralizm utrzymał się jako jedna z gwarancji stabilności systemowej i rosnących zysków instytucjonalnych nawet w sytuacji, w której początkowa inwestycja, będąca wynikiem podjętej decyzji lub dokonanego wyboru, była stosunkowo nieznaczna. Sięgającym lat 20. ubiegłego wieku przykładem tego stało się ciążenie rządów raczej ku bilateralnym, niż wielostronnym umowom regulującym unikanie podwójnego opodatkowania. Ze względu na oczekiwane zyski zależność od tej ścieżki, wzmocniana przez wspomniany już efekt zamknięcia, sprawiała, że państwa w okresie powojennym zawierały coraz więcej dwustronnych umów o unikaniu podwójnego opodatkowania. Współcześnie, pomimo pojawienia się niezamierzonych konsekwencji tego typu umów, takich jak uchylanie się od zobowiązań podatkowych, rezygnacja z nich i tym samym zejście ze ścieżki zależności jest niezwykle trudne (Rixen 2011).

Stopniowe zmiany instytucjonalne zachodzą w ramach określonych wzorów, wśród których szczególną rolę przypisuje się tzw. konwersji (ang. *conversion*) i uwarstwieniu (ang. *layering*). W pierwszym przypadku dochodzi do przeniesienia akcentów w już istniejących układach instytucjonalnych bez konieczności dokonywania fundamentalnych zmian systemowych i w ten sposób wykorzystania istniejących struktur do realizacji nowych celów (Thelen 2003). Jako przykład wskazuje się tutaj wpływ azjatyckiego kryzysu finansowego (1997-1998) i działań antykryzysowych na zasady, instrumenty i cele Międzynarodowego Funduszu Walutowego (MFW). Instytucja ta na początku ubiegłej dekady zrezygnowała z popierania założeń tzw. konsensusu waszyngtońskiego i zreorganizowała swoje programy w duchu tzw. konsensusu postwaszyngtońskiego, zwanego też rozszerzonym konsensusem waszyngtońskim, a nawet „waszyngtońskim zamętem” (por. Rodrik 2006, Luckhurst 2018: 156-159). Podobną ścieżką podążył Bank Światowy (BŚ). Zdaniem Jonathana Luckhursta, BŚ już trzy lata przed wybuchem kryzysu finansowego 2008+ w raporcie poświęconym odpowiedzi na azjatycki kryzys finansowy (The World Bank 2005) podkreślał wagę

zmian w procedurach zarządzania programami pomocowymi, a także nowego podejścia do zasad politycznych, norm i najważniejszych praktyk postępowania. Bank, skłaniając się ku indywidualnemu rozpatrywaniu przypadku każdego z państw aplikujących o wsparcie w duchu zrównoważonego rozwoju, posunął się nawet dalej niż MFW, odrzucając założenia zarówno wasyngtońskiego, jak również postwasyngtońskiego konsensusu (Luckhurst 2018: 159).

O ile konwersja jako wzór endogennej zmiany instytucjonalnej znakomicie obrazuje przekształcenia układów instytucjonalnych w zakresie międzynarodowych finansów i rozwoju, o tyle w odniesieniu do handlu międzynarodowego – trzeciego z wymiarów globalnego zarządzania gospodarczego (ang. *global economic governance*) – większą wartość eksplanacyjną ma wspomniane już uwarstwienie. W najprostszym ujęciu proces ten zachodzi, kiedy do istniejących instytucji stopniowo dołączane są nowe elementy (np. nowe zasady i/lub funkcje), które wpływają na przededefiniowanie jej celów i/lub struktury (Streeck, Thelen 2005). Często przy tym wskazuje się, że państwa systemowo istotne dążąc do utrzymania korzystnego dla siebie *status quo* w celu rozwiązywania kolektywnych problemów, nie tyle decydują się na przeniesienie uprawnień do kilku organizacji międzynarodowych, ile tworzą coraz większą liczbę organizacji oraz mnożą rozwiązania instytucjonalne w ramach istniejących uzgodnień. W rezultacie rosnąca liczba organizacji w ramach określonego reżimu zyskuje ograniczone uprawnienia. Ich mandaty zwykle nakładają się na siebie (por. Kahler, Lake 2009). Z każdą kolejną warstwą radykalna zmiana staje się coraz mniej prawdopodobna, a realna zmiana układu sił między państwami nie znajduje odzwierciedlenia w architekturze zarządzania danym obszarem globalnego zarządzania gospodarczego (np. handlem, rozwojem, finansami), kontrolowanym przez państwa, które w toku stopniowych zmian zapewniły sobie najsilniejszą pozycję (Drezner 2009).

GENEZA „HANDLOWEGO DZIEDZICTWA” LIGI NARODÓW

Jak już wspomniano, współczesny obraz międzynarodowego porządku handlowego jest wynikiem stopniowych zmian instytucjonalnych zapoczątkowanych nie tyle przez zewnętrzny szok lub kryzys wywołujący poważne skutki, ile przez szereg mikroprocesów endogennych, często pomijanych i zapomnianych przez neoklasycznych ekonomistów, choć uchwyconych przez instytucjonalistów historycznych. Źródłem tych procesów można doszukiwać się w połowie lat 20. ubiegłego wieku. Wówczas to Liga Narodów, wykorzystując stabilizację walutową w Europie oraz wzmocnienie swojej pozycji instytucjonalnej, zwróciła uwagę na kluczowe zagadnienie z perspektywy liberalnego instytucjonalizmu, za które uznawano wolny handel. Zauważano wówczas, że „zniesienie barier gospodarczych i ustalenie warunków handlu równych dla wszystkich narodów akceptujących pokój i stowarzyszonych dla jego utrzymania” (Wilson 1918), bo tak właśnie brzmiał postulat prezydenta Wilsona zamieszczony w jego orędziu do Kongresu z 8 stycznia 1918 r., stanowiło nie tylko cel sam w sobie, ale także środek, za pomocą którego zamierzano osiągnąć znacznie więcej. Wielu

polityków, jak również pracowników Ligi, pokładając nadzieję w liberalizacji handlowej, liczyło na zwiększenie możliwości spłaty długów przez państwa najbardziej zadłużone, co miało przyczynić się do ich stabilizacji politycznej. Zwalczanie protekcyjizmu traktowano jako narzędzie ochrony międzynarodowego systemu walutowego, określanego jako system waluty złotej (ang. *gold standard*) i zainicjowanego latami 70. XIX w. (Por. Cooper 1982: 3). Wyzwolenie ruchu cen towarów na rynkach międzynarodowych miało stanowić mechanizm ograniczający przewartościowanie niektórych walut (zwłaszcza funta szterlinga) oraz niedoszacowanie pozostałych, w tym w szczególności franka francuskiego i dolara amerykańskiego. Współcześni komentatorzy myśli wilsoniańskiej zwracają też uwagę na podbudowę filozoficzną postulatu wolnego handlu. Jednym z nich jest Trygve Throntveit wskazujący nie tylko na centralną w idei Wilsona niechęć do polityki autarkii, którą pomysłodawca Ligi Narodów uznawał za siłę napędową ekspansjonizmu i przyczynę wojen, ale także na znaczenie handlu jako siły unifikującej i łagodzącej intensywność konfliktów między narodami (Throntveit 2011: 467-469).

Co interesujące, wolnorynkowa aktywność Ligi nakierowana na zwiększenie jej oddziaływania handlowego w połowie lat 20. ubiegłego wieku spotkała się z żywym odzewem ze strony zwolenników protekcyjizmu, kolonializmu i europejskiego regionalizmu (w tym Francji), jak również państw wyraźnie optujących za prowadzeniem polityki wolnego handlu (np. Holandia), które łączył antyamerykanizm. Podkreślano, że to właśnie USA w znacznie większej mierze przyczyniały się do pogorszenia sytuacji państw zadłużonych niż państwa europejskie. Te ostatnie, by regulować zobowiązania pożyczkowe, zmuszone były do radzenia sobie ze skutkami wysokich тариф celnych chroniących rynek amerykański. Sztandarowym przykładem tych ostatnich była ustawa Fordeneya-McCumbera z 1922 r., która podnosiła stawki tarif celnych *ad valorem* średnio do poziomu 38,5% (Hayford, Pasurka Jr. 1992, Kaplan 1996). Wobec coraz wyraźniej ujawniających się różnic interesów w zakresie regulacji handlu między państwami systemowo istotnymi dla gospodarki światowej Liga, w dużej mierze dzięki zaangażowaniu wpływowego premiera Holandii Hendriksa Colijna oraz holenderskich elit, uznających wolny handel za środek ochrony rodzimych sektorów nastawionych na eksport i narzędzie utrzymania imperialnych interesów w Azji Południowo-Wschodniej, rozpoczęła przygotowania do rozszerzenia sfery rządności Ligi w sferze handlowej (Klemann 2008). Pojawiła się tutaj reakcja łańcuchowa. Poparcie polityczne dla postulatu liberalizacji handlu, udzielone przez polityków holenderskich sekretariatowi Ligi Narodów, przełożyło się na zwiększenie atrakcyjności i przyciąganie przez tę organizację ekspertów i polityków optujących za wolnym handlem z państw, które tradycyjnie prowadziły politykę protekcyjnistyczną. Niespodziewanie jednym z najbardziej wpływowych zwolenników polityki otwartości handlowej stał się Louis Loucheur, francuski przedsiębiorca i polityk, zwolennik zaangażowania kolonialnego Francji w Afryce, minister finansów w rządzie Aristida Brianda, uznawany za znakomitego negocjatora w sprawach handlu i eksperta w zakresie elektryfikacji (Por. Carls 1993). Loucheur z miejsca stał się orędownikiem zwołania przez Ligę wielostronnej konferencji ekonomicznej mającej dać odpór ten-

dencjom protekcyjnym. Pomimo początkowego sceptycyzmu ze strony brytyjskiego dyplomaty Artura Saltera, kierującego pracami sekcji ekonomicznej i finansowej Ligi (Pauly 1996), Loucheur w połowie 1925 r. rozpoczął akcję pozyskiwania poparcia dla idei konferencji. Istotnym argumentem za jej zorganizowaniem było odzyskanie przez Niemcy w styczniu tego roku uprawnień do nakładania taryf celnych na towary z Francji, Austrii, Czechosłowacji i Polski. Francuska delegacja w Lidze Narodów, której Loucheur był członkiem w latach 1924-1929, stała na stanowisku, że nieuregulowanie wcześniej zawieszonych na mocy traktatu wersalskiego uprawnień taryfowych Niemiec może negatywnie wpływać na efekty układów lokarneńskich, parafowanych w październiku 1925 r. Dla Francuzów, uznających od połowy lat 20. ubiegłego wieku stosunki z Rzeszą Niemiecką za priorytet polityczny, taki rozwój wypadków był nie do pomyślenia (Kornat 2009: 12).

Międzynarodowa konferencja ekonomiczna w Genewie w sprawie wolności handlu, racjonalizacji i kartelizacji trwająca od 4 do 24 maja 1927 r. stała się wydarzeniem, w którym endogenne, stopniowe procesy prowadzące do wyłonienia się ścieżki rozwoju międzynarodowego systemu handlowego uległy przyspieszeniu. Na trwającej blisko trzy tygodnie konferencji oraz w okresie kolejnych dwóch lat od jej zakończenia z pełną mocą ujawniły się preferencje poszczególnych grup interesu oraz elit urzędniczych dysponujących zasobami kognitywnymi pozwalającymi na efektywne kształtowanie stanowisk rządowych w sferze handlu międzynarodowego. Propozycje poddane dyskusji na konferencji dały podstawy do stworzenia po II wojnie światowej mechanizmu reprodukcji struktur władzy politycznej, jednocześnie ordynując nową rzeczywistość instytucjonalną opartą na uwarstwieniu jako wzorze zmiany instytucjonalnej w sferze handlu międzynarodowego.

Znaczenie konferencji genewskiej jako archetypu powojennych wielostronnych konferencji handlowych *GATT/WTO* objawiało się skalą i zróżnicowaniem agendy. W kładzeniu podwalin pod multilateralny system handlowy uczestniczyło 194 delegatów z 50 państw oraz 157 ekspertów, w tym przedstawiciele świata nauki, zajmujących się takimi zagadnieniami jak przemysł, finanse, rolnictwo i transport (Runciman 1927: 465). Szczególną rolę zajmowali eksperci, których kompetencje i znajomość kwestii technicznych miały w zamyśle organizatorów konferencji ograniczyć ryzyko politycznych sporów mogących negatywnie wpływać na przebieg deliberacji. Praca była prowadzona głównie w ramach komisji specjalnych (ds. poszczególnych dziedzin) zajmujących się np. regulacją działania karteli czy ilościowych ograniczeń importu (kwot) w rozwijaniu gospodarek narodowych (Por. League of Nations 1927). Wspomniany już holenderski polityk Hendrikus Colijn biorący udział w konferencji jako przewodniczący komitetu ds. handlu wskazywał, że ze względu na szeroki zakres tematyki będącej przedmiotem deliberacji celem obrad nie było osiągnięcie konkretnego porozumienia, ale sprowadzenie do stołu rozmów przedstawiciele państw o odmiennych spojrzeniach na proces liberalizacji handlu (Colijn 1927: 140). Zastrzegając niewiążący dla stron charakter uzgodnień zaznaczał, iż delegaci byli „całkowicie wolni w wyrażaniu swoich opinii, całkowicie wolni w dochodzeniu do konkluzji (...) lecz pozbawieni możliwości ograniczania nimi swoich rządów” (Tamże: 140). Konferencja doprowadziła jednak

do konkretnych rezultatów. Pierwszym z nich było utrwalenie się władztwa/rządności Ligi w sferze gospodarczej (dzisiaj powiedzielibyśmy: w zakresie globalnego zarządzania gospodarczego), tym bardziej że po raz pierwszy w historii konferencję z 1927 r. uznano za światową i to pomimo skoncentrowania się przede wszystkim na problemie europejskiego protekcjonizmu w handlu. Globalny charakter obrad podkreślała zwłaszcza obecność delegatów z USA, już wówczas potęgi gospodarczej świata zachodniego, znajdującej się formalnie poza strukturami Ligi. W opinii uczestników konferencji udział w niej Stanów Zjednoczonych był cenny ze względu na przedstawienie „odmiennego spojrzenia od przeważająco europejskiej optyki” (Runciman 1927) i wystosowanie apelu o rozluźnienie przez państwa europejskie barier protekcjonistycznych z korzyścią dla wszystkich. Drugim substancjalnym rezultatem konferencji było sformułowanie i promowanie przez sekretariat Ligi narracji odnoszącej się do progresywnej, jak na owe czasy, wizji gospodarki światowej, w której rolę regulatora mogłaby pełnić organizacja międzynarodowa odpowiedzialna za stopniową eliminację barier taryfowych, kwot i innych restryktywnych środków polityki handlowej. Po trzecie, bardzo zróżnicowany skład i rozkład geograficzny delegacji na konferencji w Genewie pozwolił mniejszym państwom na artykulację swojego stanowiska w kwestiach liberalizacji handlu, protekcjonizmu i handlu artykułami rolnymi. Po czwarte, w toku konferencji bardzo silnie ujawniły się różnice stanowisk między państwami Europy Zachodniej i USA w zakresie protekcjonizmu handlowego. W szczególności delegacje z Francji, Niemiec i Szwajcarii opowiadając się za ochroną rodzimych rynków pracy, poziomów wynagrodzeń i systemów zabezpieczenia społecznego, wyraziły poparcie dla protekcjonizmu. Kierowano się nie tylko argumentem ochrony wrażliwych sektorów przemysłu, ale także dyskryminacyjnym traktowaniem europejskich producentów na rynku amerykańskim (Por. Simmons 1994). Oliwy do ognia dolewały dane, zgodnie z którymi amerykańscy pracownicy w latach 20. ubiegłego wieku byli ponad dwukrotnie bardziej efektywni niż pracownicy europejscy (Maddison 2001)⁵.

Pomimo istotnych różnic w postrzeganiu odpowiedzialności za stosowanie barier handlowych, na konferencji genewskiej państwa systemowo istotne dokonały wielu wyborów i decyzji, które doprowadziły kilkanaście lat później do ukształtowania się zrębów międzynarodowego porządku handlowego. Temu ostatniemu towarzyszył wspomniany efekt zamknięcia, zgodnie z którym podążanie określoną ścieżką rozwoju instytucjonalnego jest wykorzystywane przede wszystkim w celu petryfikacji istniejącego układu równowagi sił oraz zapewnienia uprzywilejowanej

⁵ Zdaniem wybitnego historyka ekonomicznego Angusa Maddisona, porównującego produktywność pracy w USA i Europie Zachodniej w latach 1913-1950, efektywność produkcyjna pracownika amerykańskiego (mierzona PKB na godzinę pracy i wyrażona w międzynarodowym USD z 1990 r.) w 1913 r. wyniosła 5,12 USD, natomiast średnia ważona produktywności osób zatrudnionych w 12 państwach Europy Zachodniej (Austria, Belgia, Dania, Finlandia, Francja, Niemcy, Włochy, Holandia, Norwegia, Szwecja Szwajcaria, Wielka Brytania) osiągnęła poziom 3,12 USD. W 1950 r. luka w zakresie produktywności bardzo się pogłębiła na niekorzyść państw europejskich. Wyniki badań Maddisona wskazują, że wartość pracy w USA na godzinę wyniosła 12,65 USD, podczas gdy w 12 państwach europejskich 5,54 USD. Por. Maddison 2001: 102, 351.

pozycji projektantom istniejącego ładu instytucjonalnego. O ile po II wojnie światowej rola ta przypadła USA, dyrygującym układem *GATT*, charakteryzowanym przez Roberta O. Keohane'a i Josepha S. Nye Jr. jako „klub wielostronnej współpracy międzynarodowej, do którego wstęp miała stosunkowo niewielka liczba krajów” (Por. Keohane, Nye Jr. 2004), o tyle na konferencji genewskiej rolę tę starały się pełnić Holandia i Wielka Brytania. Państwa te z obawy przed nadużywaniem środków protekcyjnych przez inne państwa europejskie, w tym Francję, Niemcy, Norwegię, Szwecję i Portugalię, doprowadziły do przyjęcia przełomowej, choć dalekiej od doskonałości reguły międzynarodowej polityki handlowej, którą była bezwarunkowa klauzula największego uprzywilejowania (ang. *the Most Favored Nation Clause*)⁶. Uznawana za największy sukces konferencji, stanowiła rekomendację ze strony Ligi popierającej przyznanie sobie przez państwa równych praw i wynikających z tego korzyści w dostępie do ich rynków narodowych. Miała ona charakter bezwarunkowy, co oznacza, że każde państwo członkowskie miało prawo do wszystkich ustępstw handlowych udzielonych przez partnera innym państwom bez żadnych dodatkowych warunków (np. dodatkowych opłat) (Por. Horn, Mavroidis 2001).

W praktyce rola KNU sprowadzała się głównie do zasady niedyskryminacji przy pobieraniu ceł i innych obciążeń importowych lub eksportowych. Choć zasadę od 1922 r. akceptowały Stany Zjednoczone, a od 1927 r. również państwa europejskie, w tym kraje silnie chroniące swoje rynki, jak Francja czy Hiszpania, klauzula, która w przyszłości stała się filarem systemu *GATT/WTO*, początkowo miała dość wątłe podstawy. Po pierwsze, obowiązywanie klauzuli w latach 20 i 30. XX w. nie odnosiło się do zakazu dyskryminacji wewnątrz państw (tzw. narodowe traktowanie). Innymi słowy, nawet po zakończeniu konferencji genewskiej nie było mechanizmu zobowiązującego państwa, by traktować produkt importowany nie mniej korzystnie niż podobne produkty pochodzenia krajowego. Po drugie, czasowe wstrzymanie się od podnoszenia тариф celnych w latach 1927-1928 i inicjatywa zbudowania sieci umów handlowych na bazie bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania załamała się na przełomie lat 1928-1929, kiedy to Francja, Niemcy i Włochy reagując na znaczące obniżenie się cen towarów rolnych zareagowały w najprostszy sposób – przez podniesienie ceł na te kategorie towarów (Kindleberger 1989: 168). Podobnie postąpiły Stany Zjednoczone w 1930 r. Przyjęcie przez Kongres ustawy o stawkach celnych (*Smoot-Hawley Tariff Act*), podpisanie jej przez prezydenta Hoovera i wejście w życie w czerwcu 1930 r. podniosło amerykańskie stawki celne *ad valorem* na towary importowane do najwyższego w XX w. poziomu 52,8% (Pastor 1980: 78). Po trzecie, słabością bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania było stosowanie wyjątków od niej przez poszczególne państwa. Początkowo na konferencji

⁶ W literaturze wyrażono pogląd, że początków bezwarunkowej klauzuli największego uprzywilejowania można się doszukiwać w postanowieniach traktatu Cobden-Chevalier z 1860 r. Jednakże, w odróżnieniu od wcześniejszych modeli, KNU dyskutowana podczas konferencji genewskiej kładła nacisk na wielostronne, a nie dwustronne zobowiązania, a co się z tym wiąże wielostronne, regularnie odbywane konsultacje i negocjacje. Por. Stein 1999: 294.

genewskiej akceptowano dopuszczalność stosowania odstępstw od KNU i uznawano je za swego rodzaju zabezpieczenie stosowane przez państwa w sytuacjach wyjątkowych. Po 1929 r., stojącym pod znakiem światowego kryzysu finansowego i powrotu do protekcjonizmu handlowego w relacjach międzypaństwowych, wspomniany wyjątek stał się regułą. Zmieniennym tego przykładem była Wielka Brytania, państwo mające bogatą tradycję prowadzenia polityki wolnego handlu i będące, jak już wspomniano, orędownikiem przyjęcia bezwarunkowej KNU na konferencji w Genewie. Brytyjczycy zrezygnowali z tej reguły w 1931 r., przyjmując rozwiązanie na czas kryzysu, tj. imperialny system preferencji taryfowych przyznający korzyści handlowe wyłącznie brytyjskim dominiom i koloniom. Rozwiązanie to, w sposób jaskrawy naruszające ustalenia genewskie z 1927 r. i stojące w sprzeczności z duchem niedyskryminacyjnego podejścia do handlu międzynarodowego, stało się w latach 30. ubiegłego wieku zarzewiem konfliktu między sekcją ekonomiczną i finansową Ligi a Wielką Brytanią (Clavin 2013:44).

Pomimo że Liga Narodów nie dysponowała środkami wymuszającymi wdrożenie i bezwarunkowej KNU do krajowych porządków prawnych państw uczestniczących w konferencji genewskiej, wyznaczała nowy międzynarodowy standard wielostronnej redukcji taryf, realizowany już w okresie powojennym pod egidą *GATT*. Jednocześnie w toku prac Ligi Narodów zasygnalizowano preferencje wielu państw systemowo istotnych w handlu międzynarodowym, odzwierciedlone w powojennych multilateralnych rokowaniach handlowych.

ZAKOŃCZENIE

Historia powojennych negocjacji prowadzonych w ramach *GATT/WTO* pokazała, że bezwarunkowa KNU odegrała ogromną rolę w redukcji barier taryfowych dokonywanej na bazie rokowań wielostronnych, symbolizowanych przez cyklicznie odbywane konferencje ministerialne. Uzupełniona pozostałymi regułami wielostronnego systemu handlowego, a także na ogół skutecznym systemem rozstrzygania sporów (z ang. *Dispute Settlement Understanding – DSU*) zachodzących pomiędzy członkami *GATT*, a następnie *WTO*, pozwoliła na znaczną redukcję barier taryfowych i pozataryfowych w handlu towarowym, a także ukształtowanie się globalnego zarządzania handlowego, które w latach 20. ubiegłego wieku można by co najwyżej przypisać do kategorii *political fiction*. Wydarzenia i decyzje podjęte w latach 1925-1929 doprowadziły kilkanaście lat później do wytworzenia tego, co wielu instytucjonalistów z Johnem Ikenberrym i Johnem Ruggie na czele określiło mianem systemu międzynarodowego opartego na określonych regułach postępowania. Mowa tutaj o wielostronnym systemie reguł i instytucji, które oferują nie tylko państwom Zachodu, ale również państwom rozwijającym się i gospodarkom wschodzącym z Chinami, Indiami i Brazylią na czele, względnie porównywalny poziom ochrony handlowej i równe traktowanie przy podejmowaniu decyzji. Tak rozumiany multilateralizm stanowi instytucjonalną formę, w której koordynowane są relacje między państwami oparte

na upowszechnionych zasadach postępowania. Jako normatywne kierunkowskazki wpływają one na pożądane zachowania państw w kontekście podejmowanych przez nie działań. Ten właśnie model zarządzania, oparty na istnieniu określonych reguł postępowania, jest atrakcyjny dla państw słabszych pod względem gospodarczym i politycznym, szukających ochrony przed działaniem państw systemowo silnych, dążących do zapewnienia sobie zwrotu z inwestycji związanych z powołaniem do życia określonych instytucji międzynarodowych.

Jak pokazała historia *GATT* i *WTO*, wraz z uwarstwieniem multilateralnego systemu handlowego instytucjonalne gwarancje ochrony państw systemowo słabszych stawały się coraz bardziej iluzoryczne. Co więcej, ceną za funkcjonowanie i rozbudowywanie wielostronnego systemu handlowego stały się coraz częściej pojawiające się impasy w negocjacjach handlowych uwypuklające konflikty między poszczególnymi grupami państw, miniwojny handlowe angażujące państwa dążące do korzystania z określonej ścieżki rozwoju międzynarodowego systemu handlowego (zwłaszcza między USA i państwami Europy Zachodniej od momentu utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 r.), wreszcie coraz bardziej widoczny wzrost znaczenia wspólnot epistemicznych, dominujących pracę w komitetach i grupach roboczych systemu *GATT/WTO* i niekorzystnie wpływających na jego legitymizację. Negatywne następstwa uwarstwienia międzynarodowego systemu handlowego, podkopujące jego społeczną akceptację i efektywność opartą na niedyskryminacji to także część spuścizny Ligi Narodów.

Co interesujące, po kilkudziesięciu latach utrzymywania się międzynarodowego porządku handlowego pojawiły się warunki jego rekonfiguracji w związku z nieprzewidywanymi konsekwencjami zakończenia zimnej wojny oraz dążeniem do zmiany statusu politycznego potęg wschodzących. To właśnie te ostatnie państwa, z Chinami na czele, zastąpiły Zachód w charakterze strażników wielostronnego systemu handlowego, przy okazji przestrajając go i tym samym podważając ścieżkę dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego w sferze handlu międzynarodowego. Jaskrawymi przykładami tych zmian są przeobrażenia łańcuchów wartości w zakresie produkcji i handlu towarami i usługami oraz tworzenie konkurencyjnych, względem proponowanych przez USA, megaregionalnych porozumień handlowych. W pierwszym przypadku widoczna jest tendencja do tworzenia lokalnych lub regionalnych łańcuchów wartości powiązanych z zawieraniem regionalnych i subregionalnych porozumień handlowych. Wspomniane zjawisko z dużą intensywnością zachodzi nie tylko w USA i Unii Europejskiej, ale także w Azji Wschodniej i Południowo-Wschodniej, gdzie poziom intraregionalnej wymiany handlowej przekracza 50% i znacznie przewyższa poziom intraregionalnej wymiany handlowej w Ameryce Północnej (ok. 40%). Podważanie ścieżki dotychczasowego rozwoju instytucjonalnego w sferze handlu międzynarodowego przez Chiny i inne potęgi wschodzące uwidocznia się także poprzez kreowanie plurilateralnych porozumień handlowych o ogromnej skali. Znamiennym tego przykładem jest podpisanie 15 listopada 2020 r. przez Chiny, Australię, Japonię, Koreę Południową, Nową Zelandię oraz państwa członkowskie Stowarzyszenia Narodów Azji Południowo-Wschodniej umowy o utworzeniu Regionalnego Kompleksowego

Partnerstwa Gospodarczego (ang. *Regional Comprehensive Economic Partnership – RCEP*). Po jej ratyfikacji, możliwej w 2021 r., powstanie największa strefa wolnego handlu na świecie, obejmująca 30% globalnego PKB oraz 30% światowej populacji.

Należy zauważyć, że coraz bardziej zauważalna zmiana warty zbiegła się w czasie zarówno z niespodziewanym zakwestionowaniem dotychczasowego porządku przez jego hegemon – USA, jak również z nasileniem się zjawisk prowadzących do zaburzeń w funkcjonowaniu zachodniocentrycznego ładu handlowego, a być może nawet do jego nieciągłości. Mowa tutaj o dyskryminacyjnej liberalizacji handlowej, protekcyjnizmie, a także populizmie jako zagrożeniach, które podszyte bardziej lub mniej wyobrażonymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa narodowego oraz programami neomerkantylistycznej odbudowy ekonomicznej zawiązały nowy triumwirat, który zbierając siły pod kruszącymi murami multilateralizmu handlowego przyciąga wszystkich rozczarowanych efektami negocjacji handlowych. Wspomniane zjawiska zachęcają, by przyjrzeć się procesowi podważania ścieżki, mogącemu doprowadzić w niedalekiej przyszłości do zniweczenia handlowego dziedzictwa Ligi Narodów zastąpionego przez nowy, samoreprodukujący się system przypominający zbiór plurilateralnych porozumień handlowych. Powstaje tylko pytanie, czy *WTO*, tak jak będąca wcześniejszą formą koordynacji międzypaństwowych relacji handlowych Liga Narodów, zostanie przez historyków uznana za centrum dekadencji, czy może raczej za laboratorium rozwoju instytucjonalnego.

Bibliografia

- Capoccia G., Kelemen, D. R., *The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory*, „World Politics” 2007 Vol. 59 No. 3: 341-369, DOI: doi:10.1017/S0043887100020852.
- Carls S. D. (1993), *Louis Loucheur and the Shaping of Modern France, 1916-1931*, Baton Rouge: Louisiana State University Press.
- Carr E. H. (1939), *The Twenty Years Crisis 1919-1939*, London: Macmillan.
- Clavin P. (2013), *Securing the World Economy. The Reinvention of the League of Nations, 1920-1946*, Oxford: Oxford University Press.
- Colijn H. (1927), *The World Economic Conference of 1927*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 134(1): 140-144.
- Cooper R. N. (1982), *The Gold Standard, Historical Facts and Future Prospects*, „Brookings Papers on Economic Activity” 13(1): 1-56.
- David P. A. (2007), *Path Dependence: A Foundational Concept for Historical Social Science*, „Cliometrica” 1(2): 91—, DOI: <https://doi.org/10.1007/s11698-006-0005-x>.
- Davies M. D.V. (2002), *The Administration of International Organizations, Top Down and Bottom Up*, Aldershot: Ashgate.
- Drezner D. (2009), *The Power and Peril of International Regime Complexity*, „Perspectives on Politics” 7(1): 65-70, DOI: 10.1017/S1537592709090100.
- Elcock H. J. (1972), *Portrait of a Decision: The Council of Four and the Treaty of Versailles*, London: Eyre Methuen.

- Eldredge N., Gould S. J. (1972), *Punctuated equilibria: an alternative to phyletic gradualism*, w: Schopf T. J. M. (red.), *Models in Paleobiology*, San Francisco: Freeman, Cooper and Co., 82-115.
- Fioretos O. (2011), *Historical Institutionalism in International Relations*, „International Organization” 65(2): 367-399, DOI: <https://doi.org/10.1017/S0020818311000002>.
- Fosse M., Fox J. (2012), *The League of Nations: From Collective Security to Global Rearmament*, Geneva: United Nations.
- Ghébali V.-Y. (1975), *The League of Nations and Functionalism*, w: Groom A. J. R., Taylor P. (red.), *Functionalism – Theory and Practice in International Relations*, New York: Crane, Russak.
- Gilbert M. J., Gott R. (1963), *The Appeasers*, London: Weidenfeld and Nicolson.
- Girault R. (1993), *Encore une nouvelle histoire des relations internationales: l'histoire des Organisations internationales*, „Relations internationales” 75: 271-275.
- Gram-Skjoldager K., Ikonomidou H. A. (2017), *The Construction of the League of Nations Secretariat. Formative Practices of Autonomy and Legitimacy in International Organizations*, „The International History Review” 41(2): 257-279, DOI: 10.1080/07075332.2017.1409792.
- Greif A., Laitin D. (2004), *A Theory of Endogenous Institutional Change*, „American Political Science Review” 98(4): 633–652, DOI: doi:10.1017/S0003055404041395.
- Grosse T. G. (2014), *W poszukiwaniu geoekonomii w Europie*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk.
- Grosse T. G. (2016), *Podsumowanie w kierunku dezintegracji regionalnej*, w: Grosse T. G. (red.), *Polityki europejskie w dobie kryzysu*, Warszawa: Scholar.
- Hoekman B. M., Kostecki M. M. (2001), *The Political Economy of the World Trading System. The WTO and Beyond*, Oxford: Oxford University Press.
- Hoekman B. M. (2002), *The WTO: Functions and Basic Principles* w: Hoekman B., Mattoo A., English P. (red.), *Development, Trade and the WTO. A Handbook*, Washington: The World Bank.
- Hoekman B. M., Mavroidis P. C. (2015), *WTO 'a la carte' or 'menu du jour'? Assessing the Case for More Plurilateral Agreements*, „The European Journal of International Law” 26(2): 319-343, DOI: <https://doi.org/10.1093/ejil/chv025>.
- Horn H., Mavroidis P. C. (2001), *Economic and legal aspects of the Most-Favored-Nation clause*, „European Journal of Political Economy” 17(2): 233-279, DOI: [https://doi.org/10.1016/S0176-2680\(01\)00028-3](https://doi.org/10.1016/S0176-2680(01)00028-3).
- Kahler M., Lake D. A. (2009), *Economic Integration and Global Governance: Why So Little Supranationalism?*, w: Mattli W., Woods N. (red.), *The Politics of Global Regulations*, Princeton: Princeton University Press, 242-276.
- Kaplan E. E. (1996), *American Trade Policy, 1923-1995*, Westport: Greenwood Press.
- Keohane R. O., Nye Jr. J. S. (2004), *The Club Model of Multilateral Cooperation and the World Trade Organization: Problems of Democratic Legitimacy*, Working Paper no. 4, Cambridge.
- Kennedy P. M. (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, New York: Vintage Books.
- Kindleberger C. P. (1989), *Commercial Policy between the Wars*, w: Mathias P., Pollard S. (red.), *The Cambridge Economic History of Europe*, t. VIII: *The Industrial Economies. The Development of Economic and Social Policies*, New York: Cambridge University Press, 161-196.
- Klemann H. A. M. (2008), *Political development and international trade: The Netherlands 1929-1941*, w: Müller M., Myllyntaus T. (red.), *Pathbreakers: Small European Countries Responding to Globalisation and Deglobalisation*, Bern: Peter Lang.
- Kornat M. (2009), *Zrozumieć system wersalski, czyli o genezie II wojny światowej*, „Dzieje Najnowsze” 3: 5-32.

- Knock T. J. (1998), *Wilsonian Concepts and International Realities at the End of the War*, w: Bomeke M. F., Feldman G. D., Glaser E. (red.), *The Treaty of Versailles. A Reassessment After 75 Years*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Krasner S. D. (1984), *Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics*, „Comparative Politics” 16(2): 223-246.
- League of Nations (1927), *Appendix. Report of the World Economic Conference adopted on May 23, 1927*, „The Annals of the American Academy of Political and Social Science” 134(1): 174-206.
- Luckhurst J. (2018), *The Shifting Global Economic Architecture. Decentralizing Authority in Contemporary Global Governance*, Cham: Palgrave Macmillan.
- Macfadyen D., Davies M. D. V., Carr M. N., Burley J. (2019), *Eric Drummond and his Legacies. The League of Nations and the Beginnings of Global Governance*, Palgrave Macmillan.
- Maddison A. (2001), *The World Economy. A Millennial Perspective*, Paris: OECD
- Mearsheimer J. J. (1994-1995), *The False Promise of International Institutions*, „International Security” 19(3): 5-49.
- Mantoux É. (1946), *The Carthaginian Peace; or The Economic Consequences of Mr. Keynes*, London-New York: Oxford University Press.
- Moravcsik A. (1997), *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*, „International Organization” 51(4): 513-553, DOI: doi:10.1162/002081897550447.
- Najder J. (2009/2010), *Teoria przerwanej równowagi – główne założenia i pojęcia*, w: „Filozoficzne Aspekty Genezy” 6/7, <http://www.nauka-a-religia.uz.zgora.pl/images/FAG/2009-2010.t.6-7/art.01.pdf>.
- Hayford M., Pasurka Jr C. A. (1992), *The Political Economy of the Fordney-McCumber and Smoot-Hawley Tariff Acts*, „Explorations in Economic History” 29(1): 30-50, DOI: [https://doi.org/10.1016/0014-4983\(92\)90031-Q](https://doi.org/10.1016/0014-4983(92)90031-Q).
- Pastor R. A. (1980), *Congress and the Politics of U. S. Foreign Economic Policy 1929-1976*, Berkeley: University of California Press.
- Pauly L. W. (1996), *The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund*, Essays in International Finance No. 201, Princeton: Princeton University Press.
- Pedersen S. (2007), *Back to the League of Nations*, „American Historical Review” 112(4): 1091-1117.
- Pieliński B. (2016), *Instytucjonalizmy w analizach polityki społecznej*, Warszawa: Instytut Polityki Społecznej UW.
- Pierson P. (2004), *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton: Princeton University Press.
- Pierson P., Skocpol T. (2002), *Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*, w: Katznelson I., Milner H. (red.), *Political Science. State of the Discipline*, New York: W.W. Norton.
- Polanyi K. (1944), *The Great Transformation*, New York: Farrar & Rinehart.
- Rixen T. (2011), *From Double Tax Avoidance to Tax Competition: Explaining the Institutional Trajectory of International Tax Governance*, „Review of International Political Economy” 18(2): 197-227, DOI: 10.1080/09692290.2010.481921.
- Rixen T., Viola L. A. (2015), *Putting Path Dependence in Its Place: Toward a Taxonomy of Institutional Change*, „Journal of Theoretical Politics” 27(2): 301-323, DOI: <https://doi.org/10.1177/0951629814531667>.
- Rodrik D. (2006), *Goodbye Washington consensus, hello Washington confusion?*, „Journal of Economic Literature” 44(4), 973-987.

- Runciman L. W. (1927), *The World Economic Conference at Geneva*, „The Economic Journal” 37(147): 465-472, DOI: <https://doi.org/10.2307/2223577>.
- Sharp A. (1991), *The Versailles Settlement: Peacemaking in Paris 1919*, London: Macmillan.
- Schramm T. (2016), *System wersalski i jego rozkład*, „Studia Maritima” 29: 115-125.
- Sierpowski S. (2018) *Liga Narodów w najlepszym czasie (1926-1929)*, Poznań: Instytut Historii UAM.
- Simmons B. (1994), *Who Adjusts? Domestic Sources of Foreign Economic Policy during the Inter-war Years*, Princeton: Princeton University Press.
- Soifer H. D. (2012), *The Causal Logic of Critical Junctures*, „Comparative Political Studies”, 45(12): 1572–1597, DOI: 10.1177/0010414012463902.
- Stein A. A. (1999), *The Hegemon's Dilemma: Great Britain, The United States, and the International Economic Order*, w: Lipson C., Cohen B. J. (red.), *Theory and Structure in International Political Economy. An International Organization Reader*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Steiner Z. (2005), *The Lights That Failed: European International History 1919–1933*, Oxford: Oxford University Press.
- Streeck W., Thelen K. (2005), *Institutional Change in Advanced Political Economics*, w: Streeck W., Thelen K. (red.), *Beyond Continuity. Institutional Change in Advanced Political Economics*, Oxford University Press, 1-39.
- The World Bank (2005), *Economic growth in the 1990s. Learning from a decade of reform*. Washington: World Bank, <http://www1.worldbank.org/prem/lessons1990s/chaps/frontmatter.pdf>.
- Thelen K. (1999), *Historical Institutionalism in Comparative Politics*, „Annual Review of Political Science” 2: 369-404.
- Thelen K. (2003), *How Institutions Evolve. Insights from Comparative Historical Analysis*, w: Mahoney J., Rueschemeyer D. (red.), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*, Cambridge: Cambridge University Press, 208-240.
- Throntveit T. (2011), *The Fable of the Fourteen Points: Woodrow Wilson and National Self-Determination*, „Diplomatic History” 35(3): 445-481, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1467-7709.2011.00959.x>.
- Wendt A. (1995), *Constructing International Politics*, „International Security” 20(1): 71–81, DOI: <https://doi.org/10.2307/2539217>.
- Wilson T. W. (1918), *Woodrow Wilson's "Fourteen Points"*, January 8, 1918, https://web.ics.purdue.edu/~wggray/Teaching/His300/Handouts/Fourteen_Points.pdf.
- Wolfe R. (2009), *The WTO Single Undertaking as Negotiating Technique and Constitutive Metaphor*, „Journal of International Economic Law” 12(4): 835-858.

Dr hab. Marek Rewizorski, prof. UG, Wydział Nauk Społecznych, Uniwersytet Gdański (marek.rewizorski@ug.edu.pl)

Słowa kluczowe: Liga Narodów, międzynarodowy porządek handlowy, klauzula największego uprzywilejowania, protekcjonizm, instytucjonalizm historyczny

Keywords: The League of Nations, international trade order, the most favored nation clause, protectionism, historical institutionalism

ABSTRACT

The purpose of this article as a contribution to the narrative of search for sectoral legacy of the League of Nations, is to trace change and continuity of the international trade order from the perspective of historical institutionalism.

The starting point of the study is a rejection of a widely accepted assumption, according to which this order was shaped after World War II in the aftermath of the so-called critical moment, i.e. an exogenous decision or event, that interrupts relatively long periods of stability and sets institutions on a specific path of development. Instead of looking for „critical moments” the author of the article suggests an alternative explanation of institutional change.

Referring to the events and decisions of 1925-1929, including the provisions of the international economic conference in Geneva (1927), and taking into account the agency of the League of Nations, he argues that the foundations of the post-war trade order and the pattern of institutional development resulted from gradual institutional changes (incrementalism) determined by endogenous phenomena and factors.