

DYPLOMACJA MIEJSKA (*CITY DIPLOMACY*) I JEJ ZNACZENIE W BUDOWANIU MIĘDZYNARODOWEGO WPŁYWU MIAST

dr hab. Grażyna Piechota, prof. KAAFM
Wydział Zarządzania i Komunikacji Społecznej
Krakowska Akademia im. A. Frycza Modrzewskiego

Wprowadzenie

Ponad połowa światowej populacji zamieszkuje obecnie w miastach i staje wobec wyzwań takich, jak zanieczyszczenie środowiska, nierówności społeczne i finansowe czy migracje. Miasta są także główną siłą napędową globalnego rozwoju. To w miastach wytwarzane jest ponad 80% światowego PKB, z czego na 600 największych metropoliach przypada aż 60% globalnego PKB. Jak podaje *McKinsey Global Institute*, do tych 600 największych miast dołączy, do 2025 roku, kolejne 136 nowych, wszystkie z krajów rozwijających się.¹ Ze wspomnianego raportu (biorąc pod uwagę, że jego terminowość wkrótce wygasa, prawidłowość przewidywań Instytutu można już poddać weryfikacji – wyj. Autorki), wynika, że „Światową czołówkę pod względem wielkości PKB mają w 2025 roku tworzyć Nowy Jork, Tokio i Szanghaj. Z pierwszej piątki wypadną Paryż i Los Angeles. Londyn znajdzie się na czwartym miejscu, a za nim uplasuje się Pekin. Dwa główne chińskie miasta (Pekin i Szanghaj) będą też liderami gospodarczego wzrostu wśród aglomeracji. 60% wyniesie w 2025 roku udział 600 największych miast w PKB świata. Część ośrodków dziś tworzących globalną sześćsetkę niedługo z niej wypadnie. Nie dotknie to polskich miast, których na tej przyszłościowej liście jest pięć: Warszawa, Katowice, Wrocław, Poznań i Gdańsk. Według prognoz raportu wprawdzie liczba ich mieszkańców specjalnie nie wzrośnie, ale za to zdecydowanie pójdzie w górę ich PKB (ponad dwukrotnie). Gospodarczą przewagę dużych polskich miast już zresztą widać – to tam napływa większość inwestycji i tam jest najwięcej ofert pracy.”²

Władze miast coraz częściej utrzymują relacje z podmiotami zagranicznymi – publicznymi i prywatnymi.³ W przeszłości działania z zakresu dyplomacji miejskiej koncentrowały się głównie na dwustronnej wymianie wiedzy i wymianie kulturalnej. Tego typu współpraca nadal istnieje, co więcej coraz bardziej się dynamizuje i wzbogaca o nowe płaszczyzny obejmujące także wymiar gospodarczy oraz

¹ Prognoza rozwoju 600 czołowych miast świata, <https://www.rp.pl/finanse/art6759641-prognoza-rozwoju-600-czolowych-miast-swiata>, 21.02.2024.

² Ibidem.

³ Jorn Koelemay, Sam Taveirne, Ben Derudder, An economic geography perspective on city diplomacy. *Urban Studies*, 2023, 60 (6), s. 995-1012.

polityczny.⁴ Postępujący proces urbanizacji wywołuje potrzebę zaangażowania liderów miast w globalne procesy polityczne, a także gospodarcze wywołane zmianami klimatycznymi. Miasta działają w ramach coraz silniej zinstytucjonalizowanych sieci, których obecność i znaczenie na scenie międzynarodowej stale rośnie. Zjawisko delokalizacji polityki i tworzenie sieci regionalnych i zarazem międzynarodowych powiązań wymaga strategicznego spojrzenia na dyplomację z udziałem miast jako na proces nie tylko formalnych powiązań, ale przede wszystkim praktycznych działań o charakterze intencjonalnym i celowym.

Celem analizy jest przybliżenie i wyjaśnienie znaczenia dyplomacji miejskiej (city diplomacy), prowadzonej przez sieci miast w skali ponadnarodowej, zwykle globalnej. W tekście zawarto omówienie dyplomacji miejskiej jako fenomenu dyplomacji publicznej, którego znaczenie stale rośnie. Nadto poczyniono ustalenia dotyczące historii i znaczenia dyplomacji miejskiej, traktującej miasta i ich liderów jako aktorów politycznych, z uzasadnieniem uczestnictwa w aktach dyplomacji miejskiej. Wskazano również przykładowe sieci miast z udziałem polskich podmiotów terytorialnych wraz z wyjaśnieniem znaczenia uczestnictwa polskich jednostek samorządu terytorialnego w tych inicjatywach. Dokonana w opracowaniu analiza powinna skłonić liderów lokalnych do zrozumienia znaczenia dyplomacji miejskiej w nowoczesnym zarządzaniu publicznym oraz aktywnego uczestniczenia w sieciach, zaś lokalne gremia doradcze i opiniotwórcze zachęcić do efektywnego rekomendowania aktywnego włączania się polskich miast w międzynarodowe i globalne sieci miejskie.

Czym jest dyplomacja miejska?

Dyplomacja ukształtowała się jako instytucja współpracy międzynarodowej na przełomie XVII i XVIII wieku wraz z wprowadzeniem westfalskiego porządku międzynarodowego. Badacze definiują mechanizm dyplomacji jako proces zarządzania środowiskiem międzynarodowym.⁵ Tradycyjnie pojęcie dyplomacji wiązane jest z działaniami państwa, co obecnie wraz z uaktywnianiem się innych podmiotów oraz upowszechnianiem nowych kanałów komunikowania coraz częściej uznawane jest za archaizm. W miejsce tzw. tradycyjnej dyplomacji pojawia się pojęcie dyplomacji wielosektorowej (*multi-track-diplomacy*), co oznacza dyplomację, w której obecni się zarówno tradycyjni, jak i nowi aktorzy, pojawia się zróżnicowana problematyka oraz odmienne sposoby organizacji działań dyplomatycznych. Surmacz w swoim artykule przytacza wiele definicji pojęcia dyplomacji. Powołując się na Petera Marshalla wskazuje, że termin dyplomacja to synonim polityki zagranicznej, albo sposobu jej prowadzenia. W tym miejscu warto jednak wskazać dwie perspektywy, które wymieniła cytowana Autorka dla definiowania zjawiska dyplomacji. Perspektywa makro, oznaczająca globalny proces komunikacji między aktorami międzynarodowymi, dzięki któremu w drodze negocjacji poszukuje się rozwiązywania konfliktów (Beata Surmacz dodaje, „aby uniknąć wojny”, co jednak jest zbyt zawężające, nie każdy nierozwiązany konflikt prowadzi do eskalacji w postaci konfliktu zbrojnego, nawet w rozumieniu wyłącznie informacyjnym - stanowisko autorki). Natomiast w perspektywie mikro to instrument polityki zagranicznej, bądź mechanizm reprezentacji, komunikacji i negocjacji przez który państwa i inni międzynarodowi aktorzy prowadzą własne interesy.⁶ Jak wspomniano wyżej, wśród podmiotów, które pojawiły się obok państw w procesach dyplomacji są tzw. aktorzy subpaństwowi (miasta, regiony, prowincje), organizacje ponadpaństwowe, jak Unia Europejska czy

⁴ Ibidem.

⁵ Beata Surmacz. Tendencje ewolucji współczesnej dyplomacji. <https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analzy-stosunkow-miedzynarodowych/Surmacz.pdf> - 19.02.2024.

⁶ Ibidem.

niepaństwowe, jak organizacje pozarządowe, także te działające ponadnarodowo oraz ponadnarodowe korporacje. Warto jednak zaznaczyć, że pomimo tego, iż wprowadzono do sfery dyplomacji nowe podmioty oraz nowe kanały komunikowania, to wciąż państwo i jego tradycyjnie rozumiane instytucje dyplomatyczne odgrywają wiodącą rolę w działaniach komunikacyjnych, wykorzystując do tego tradycyjne metody komunikowania.

Koncentrując się na dyplomacji miast należy szukać uzasadnienia dla uaktywnienia jednostek terytorialnych w przestrzeni działań dyplomatycznych o charakterze międzynarodowym w delegowaniu zadań władzy państwowej na szczebel lokalny i regionalny. To powoduje, że zwłaszcza duże miasta/metropolie zaczynają tworzyć własne sieci współpracy, aby rozwiązywać wspólne, pojawiające się niezależnie od szerokości geograficznej problemy. Ich celem jest właśnie rozwój miast i przekształcanie ich w metropolie (nierówności i wykluczenie społeczne, migracje, kwestie środowiskowe). Z drugiej strony, trudno nie uznać metropolii za miejsca rozwoju w znaczeniu kulturowym, społecznym, ekonomicznym czy politycznym. To w tej przestrzeni tworzone są inkubatory nowych projektów kulturowych, społecznych czy politycznych, na terenie miast aktywizują się nowe ruchy społeczne, które dzięki technologiom informacyjno-komunikacyjnym (ICT) transferują postulaty w skali globalnej. Sieci i wykorzystanie ICT umożliwiają podmiotom nie tylko dystrybucję własnych treści, ale także modyfikację ich pomysłów i ideałów powstających nawet w innej szerokości geograficznej.⁷ Metropolie zatem są miejscami, gdzie jak w soczewce widać zarówno problemy nękające współczesne społeczności, jak i pojawiające się szanse na rozwój i modernizację. Należy zatem obie te płaszczyzny uznać za źródło tak rozwoju, jak i profesjonalizacji dyplomacji miejskiej.

Beata Surmacz interesująco odnosi się do kształtowania pojęcia dyplomacji miejskiej, która zyskuje różne określenia: mikrodyplomacja (w odróżnieniu od makrodyplomacji prowadzonej przez władze państwowe); paradyplomacja (rozumiana, jako dyplomacja równoległa, albo konkurująca w stosunku do dyplomacji państwa). Tutaj przydatna jest definicja Duchacka mówiąca, że paradyplomacja to bezpośrednia, autonomiczna i ponadnarodowa działalność aktorów subkrajowych, jak miasta i regiony, które mogą prowadzić działalność równoległą i często skoordynowaną lub uzupełniającą, a czasami konkurującą z dyplomacją rządów centralnych.⁸ Paquin uważa nadto, że aktorzy paradyplomacji mają spory margines autonomii, duże zasoby, często większe niż zdecydowana większość suwerennych państw i coraz istotniejszy wpływ na politykę międzynarodową.⁹ Paquin podkreśla także konieczność rozróżnienia pojęć paradyplomacji i protodyplomacji oraz paradyplomacji tożsamości.¹⁰ Jako protodyplomację cytowana autorka określa strategię międzynarodowe, które mają na celu promowanie uznania dyplomatycznego w procesie przygotowania ustanowienia suwerennego państwa. Traktuje zatem ten proces jako przejściowy, możliwy do zastosowania w przypadku strategii rządu Katalonii czy Quebecu przed organizacją referendum nad suwerennością regionów, jako państw. Dla odmiany paradyplomacja

⁷ O znaczeniu nowych ruchów społecznych w przestrzeni miejskiej pisałam na łamach FRDL wcześniej – nr opinii: 24/2022.

⁸ Ivo Duchacek. *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations*. W: Michelmann H.J., Soldatos P. (red.) *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

⁹ Stéphane Paquin. *Paradiplomacy*. W: Balzacq, T., Charillon, F., Ramel, F. (red.) *Global Diplomacy. Series in International Relations and Political Economy*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020.

¹⁰ Stéphane Paquin. *Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid. Études internationales*, 2002, XXXIII (1). Stéphane Paquin. *Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face la mondialisation*. Brussels, PIE/Peter Lang, 2004; Stéphane Paquin. *La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales. Politique et sociétés*, 2005, 23 (3).

tożsamości ma odmienny charakter i występuje na innym poziomie. Reprezentuje politykę międzynarodową narodów nieposiadających suwerenności. Tutaj, jako przykłady Paquin również wskazuje Katalonię czy Quebec, ale obok np. Walonii. Podstawowym celem współpracy międzynarodowej tych narodów jest dalsze wzmacnianie własnej tożsamości w ramach wielonarodowych państw. W przypadku działań podejmowanych w ramach paradyplomacji tożsamościowej, ich celem jest przyciąganie inwestycji, promowanie eksportu i zdobywanie uznania dla narodu na arenie międzynarodowej. Zwykle takie działania paradyplomatyczne prowadzone są przez narody w kontekście uzyskania ich samostanowienia, a w rezultacie suwerenności państwowej. Są zwykle prowadzone w konflikcie z władzami centralnymi, które nie wspierają proniepodległościowych aspiracji narodu istniejącego w ramach jednego państwa.

Historia dyplomacji miast i jej aktorzy

Rosnące znaczenie roli miast w procesach dyplomacji wynika z postępującej globalizacji, która powoduje, że to właśnie miasta stają w obliczu wpływu zmian klimatycznych, migracji, rozwoju gospodarczego i turbulencji politycznych, a także – o czym przypomniła najnowsza historia i pandemia COVID-19 – zagrożeń epidemiologicznych. Wciąż jednak podkreśla się, iż miasta pomimo spoczywających na nich zadaniach, których zakres i odpowiedzialność rośnie, nie są wystarczająco legitymowane jako globalni aktorzy polityczni. Historia dyplomacji miejskiej jest bardzo długa i dlatego świadomie pomijam w tej analizie historię sprzed XX wieku. Nadmienić należy jednak, że choć dyplomacja miejska jest fenomenem gwałtownie ewoluującym w dobie globalizacji, rozwijała się już w systemie państw narodowych. Nowożytna generacja dyplomacji miejskiej pojawiła się na początku XX wieku i opierała się na stosunkach dwustronnych. Podejście to, znane ogólnie jako *twinning*, było stosowane powszechnie i skupione na celach kulturowych, ekonomicznych lub humanitarnych.¹¹

Dyplomacja miejska po drugiej wojnie światowej koncentrowała się na takich zagadnieniach jak wymiana kulturalna, stosunki z diasporą i rozwój rynku komercyjnego, a nadto same działania często odzwierciedlały indywidualne aspiracje lokalnych przywódców politycznych; mimo tego, taki wymiar dyplomacji wnosił wkład do zmian w programach polityki lokalnej i ponadnarodowej.¹² Druga połowa XX wieku to okres gwałtownego ożywienia gospodarczego, co sprzyjało procesom urbanizacji, a co za tym idzie także rozwojowi dyplomacji miejskiej. To spowodowało kreowanie podwalin pod organizowanie zbiorowych form współpracy, w tym powstawanie sieci miast. Zanim jednak powstały same sieci, głównie uwaga skoncentrowana była na współpracy bilateralnej (międzynarodowa sieć miast siostrzanych założona w 1956 roku).¹³ Komunikowanie się i współpraca praktyków prowadziła do wielostronnych i globalnych w skali działania wspólnot, które tworzyły forum wymiany pomysłów, ułatwień handlowych oraz współpracy politycznej, zmierzającej do wzmocnienia pozycji miast – na arenie międzynarodowej – jako aktorów politycznych reprezentujących lokalne interesy w globalizującej się rzeczywistości.

Już w 1913 roku powstała Międzynarodowa Unia Władz Lokalnych (IULA), której celem było reprezentowanie i promowanie interesów miast na poziomie Ligi Narodów. Okres drugiej wojny światowej a zaraz po niej „zimnej wojny” wprowadził regres w obszarze

¹¹ Tj. miasta partnerskie, chodzi o istnienie bilateralnych stosunków pomiędzy jednostkami terytorialnymi.

¹² Michele Acuto, Anna Kosovac, Kris Hartley. City Diplomacy: Another Generational Shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 2021, 3(1).

¹³ Więcej na temat miast partnerskich pisze L.S. Dąbrowski w artykule Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast – perspektywa geograficzna. Przykład Leszna. *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii*, 2020, tom 8.

szerszej współpracy miast. W latach 70. XX wieku władzom na poziomie lokalnym przyznawano szerszą autonomię polityczną, pojawiła się w tym zakresie koncepcja paradiplomacji pozwalająca pozycjonować wysiłki dyplomatyczne podejmowanych przez miasta podobnie jak te, które prowadzili aktorzy na poziomie krajowym. Doprowadziło to do spopularyzowania działań dyplomatycznych podejmowanych przez aktorów subnarodowych (na poziomie prowincji, regionów czy miast).¹⁴

Od lat 80. XX wieku pojawiło się kilka istotnych inicjatyw, jak „Burmistrzowie na rzecz Pokoju” w 1982 roku – ogólnoswiatowa kampania promująca rozbrojenie wojskowe, czy Samorządy Lokalne na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (ICLEI), które założono w 1990 roku, aby pomóc rządowi w stosowaniu praktyk zrównoważonego rozwoju. W tym samym czasie agencje ONZ – w tym UNESCO ds. kultury, ONZ-Habitat ds. osiedli miejskich i WHO ds. zdrowia publicznego – podjęły podobne działania sieciowe, co jeszcze bardziej wpłynęło na transformację dyplomacji miejskiej z przypadkowego lub symbolicznego partnerstwa na praktyczne zaangażowanie dyplomatyczne tysięcy samorządów. Cechą wyróżniającą inicjatywy tworzenia sieci miast były także towarzyszące im projekty kreowania zinstytucjonalizowanych sekretariatów, ułatwiających współpracę oraz dzielenie się zasobami i wiedzą. Znaczenie tychże sekretariatów, ich rolę i wpływ na efektywność działania sieci analizują Lecavalier i Gordon na przykładzie miejskiej dyplomacji klimatycznej w kontekście konferencji *Cities/PCC*, która odbyła się w marcu 2018 roku. Analiza pozwoliła autorom na wniosek, iż sekretariaty mogą działać jako autonomiczne podmioty aktywne na forach międzynarodowych, kształtując program globalnego działania samych miast w zakresie zarządzania lokalnego. Autonomia biurokratyczna sekretariatów może zatem w istotnym stopniu wpływać na efektywność działania podmiotów, jakimi są zinstytucjonalizowane sekretariaty.¹⁵

Lata 90. XX wieku przez wąskie grono badaczy miast, zostały nazwane czasem internacjonalizacji burmistrzów, co spowodowało uznanie lokalnych liderów za aktorów politycznych.¹⁶ Zdaniem cytowanych badaczy ewolucja celów i znaczenia dyplomacji miejskiej przyjęła charakter rozszerzający. Poza standardowymi tematami, jak zrównoważony rozwój i wymiana kulturowa pojawiły się zagadnienia będące zarazem istotnymi wyzwaniem XXI wieku, „Do nich zaliczono zdrowie publiczne, nierówności społeczne i ekonomiczne oraz migracje. Tym samym dyplomacja miejska stała się tym czynnikiem, którego rozwój umożliwił faktyczne uwzględnienie różnic w myśleniu międzypokoleniowym, nie tylko w perspektywie lokalnej, ale także w ujęciu globalnym.

Warte odnotowania jest, że dyplomacja miejska w przypadku państw federacyjnych kształtowała się zupełnie naturalnie i równoległe do działań prowadzonych przez państwa narodowe. Jak podaje Paquin, Quebec miał biura w Paryżu i Londynie już w XIX wieku, choć dopiero w latach 60. XX wieku państwa federacyjne zaczęły prowadzić aktywniejszą politykę z zakresu dyplomacji miejskiej. W Stanach Zjednoczonych Ameryki w 2008 roku 42 stany miały własne biura zagraniczne w ponad 30 państwach, sam rząd USA miał w analogicznym czasie 267 ambasad i konsulatów na całym świecie. Od lat 70. XX wieku niemieckie kraje związkowe utworzyły na świecie 130 reprezentacji politycznych, w tym ponad 20 w USA. Katalonia ma 4 przedstawicielstwa (Francja, Belgia, Wielka Brytania, Niemcy), a także 34 biura handlowe, 4 przedstawicieli ds. kultury i języków, 9 zagranicznych biur rozwoju, 10

¹⁴ Francisco Aldecoa, Michael Keating. *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge 2000.

¹⁵ Emma Lecavalier, David J. Gordon. *Beyond Networking? The Agency of City Network Secretariats in the Realm of City Diplomacy*. W: *City Diplomacy Current Trends and Future Prospects*. [red.] Amiri S., Sevin E.. Palgrave Macmillan 2020.

¹⁶ Michele Acuto, Anna Kosovac, Kris Hartley. *City Diplomacy: Another Generational Shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 2021, 3 (1).*

ośrodków turystycznych i 5 przedstawicieli branży kulturalnej. Od 2004 roku we Flandrii działa 100 biur gospodarczych, choć ich działalność dotyczy głównie zagadnień eksportowych i inwestycyjnych. Wallonie-Brussels International jest instytucją z największą na świecie liczbą biur handlowych na mieszkańca. Zjawisko to występuje także w krajach bardziej scentralizowanych. Na przykład we Francji region Rodan-Alpy i jego partner Entreprise Rhône-Alpes International mają kilka przedstawicielstw gospodarczych za granicą. To samo zjawisko można zaobserwować w Japonii, Indiach, Australii, Austrii, Szwajcarii, Brazylii i kilku innych krajach.¹⁷ Paquin podkreśla, że polityka międzynarodowa państw federacyjnych jest ważnym zjawiskiem angażującym wszystkie sfery międzynarodowe działań, w tym politykę gospodarczą i handlową, promocję eksportu, przyciąganie inwestycji zagranicznych i ośrodków decyzyjnych, a także nauki i technologii, energetyki, środowiska, edukacji, imigracji i przepływu osób, stosunków dwustronnych i wielostronnych oraz rozwoju międzynarodowego i praw człowieka, które są głównymi kwestiami paradyplomatycznymi. Podmioty paradyplomatyczne wykazują również coraz większe zainteresowanie nietradycyjnymi kwestiami bezpieczeństwa, takimi jak terroryzm, poszanowanie praw człowieka, cyberbezpieczeństwo, pandemie i zdrowie publiczne.¹⁸

Analizując obszary, na których koncentrowały się działania dyplomacji miejskiej należy wskazać zarówno zagadnienia z zakresu kształtowania polityki publicznej, jak i ekonomii politycznej. Oba te problemy definiują konteksty, w których sieci miast stają się aktorami dyplomacji miejskiej, wpływając na internacjonalizację miast, poprzez globalne zarządzanie obszarami miejskimi.¹⁹ Aust i Du Plessis podkreślają, iż rzeczywistość dyplomacji miejskiej jest kształtowana przez geografie polityczną miast i prawo międzynarodowe. Wspecjalizowane sieci miast łączą działania polityczne z interesami prywatnymi (współpraca prywatno-publiczna) oraz z filantropią, co powoduje zaangażowanie dyplomacji miejskiej w globalne programy polityczne, jak Cele Zrównoważonego Rozwoju ONZ.²⁰ Rosnąca widoczność i zaangażowanie lokalnych liderów (burmistrzów) na arenie międzynarodowej prowadzi do redefiniowania znaczenia miast i narodów w systemie rządzenia. Barber dowodzi, że realna władza burmistrzów²¹, jest w stanie rozwiązywać współczesne problemy świata skuteczniej, niż czynią to państwa narodowe. We wstępie do swojej książki Barber wskazuje, że: „Narody świata wydają się sparaliżowane wobec najniebezpieczniejszych wyzwań naszych czasów – zmiany klimatu, terroryzmu, ubóstwa, handlu narkotykami, bronią i ludźmi. Problemy są zbyt poważne, za bardzo powiązane wzajemnie, zbyt sporne, by mogło się z nimi uporać państwo narodowe. Czy państwo, ongiś największa nadzieja demokracji, okazuje się dzisiaj z jej punktu widzenia dysfunkcyjne? Przestarzałe? Odpowiedź brzmi „tak”, stwierdza Benjamin Barber (...). Miasta i kierujący nimi burmistrzowie potrafią lepiej sobie poradzić, i to robią. Barber powołuje się na wyjątkowe cechy wspólne dla miast na całym świecie. Są nimi: pragmatyzm, obywatelskie zaufanie, partycypacja, obojętność na granice i suwerenność, demokratyczne zamiłowanie do tworzenia sieci kontaktów, kreatywności, innowacji i współpracy. Ukazuje, jak burmistrzowie, każdy z osobna i wspólnym wysiłkiem, skuteczniej podchodzą do ponadnarodowych problemów niż państwa narodowe, pogrążone w walkach ideologicznych i rywalizacjach o suwerenność.”²²

¹⁷ Stéphanie Paquin. Paradiplomacy. W: Balzacq, T., Charillon, F., Ramel, F. (red.) Global Diplomacy. The Sciences Po Series in International Relations and Political Economy. Palgrave Macmillan, Cham. 2020.

¹⁸ Ibidem

¹⁹ Simon Curtis. Global Cities and Global Order. Oxford University Press. 2016.

²⁰ Helmut Philipp Aust, Anél du Plessis. The Globalisation of Urban Governance. Routledge 2018.

²¹ Chodzi o tych, którzy zarządzają miastami, więc w polskiej perspektywie są to przede wszystkim prezydenci miast.

²² Ze wstępu do polskiego wydania książki Benjamin R. Barbera. Gdyby Burmistrzowie rządili światem. Wydawnictwo Muza 2014.

Wskazuje się, że obecność miast w dyplomacji na poziomie globalnym należy obecnie traktować, jako naturalną konsekwencję próby rozwiązywania problemów globalnych i lokalnych zarazem (coraz powszechniej używa się pojęcia globalizacja, co oznacza proces polegający na dostosowywaniu globalnych trendów, produktów i usług do lokalnych uwarunkowań społecznych, kulturowych, religijnych, itd.). Burmistrzowie odgrywają ważną rolę w wyolbrzymianiu problemów miejskich jako kwestii o zasięgu globalnym i tworzeniu możliwości dla miast do angażowania się w dyskusje polityczne o charakterze ponadlokalnym.²³ Wraz z rozwojem globalnych sieci miast pojawiła się polityka międzysieciowa i wewnątrzsieciowa. Niektóre sieci powstały lub przekształciły się w ekskluzywne kluby dla miast o określonym statusie politycznym, dyplomatycznym lub gospodarczym, podczas gdy inne działały jako otwarte i dostępne koalicje obejmujące miasta o różnych kontekstach i wyzwaniach politycznych.²⁴ Dynamika dyplomacji miejskiej (zarówno tej o wymiarze klubowej, jak i sieciowej) prowadzi jednak do rosnącej fragmentaryzacji, której konsekwencją może być w przyszłości impas tak w zakresie konkurencji, jak i współpracy aktorów miejskich.

Wspomniany wyżej udział aktorów, którymi są organizacje filantropijne, również wpływa na kształtowanie się dyplomacji miejskiej, zwłaszcza w XXI wieku w kontekście ekonomii politycznej. Jako przykłady działań filantropijnych wspierających dyplomację miejską można podać np. przekazanie 150 mln dolarów przez Fundację Rockefellera na rzecz programu 100 Odpornych Miast²⁵. Innym przykładem jest aktywność *Open Society Foundation*²⁶, która wspierała m.in. projekt Rady Burmistrzów ds. Migracji (MMC - *Mayors Migration Council*) – koalicji pod przewodnictwem burmistrzów, której celem jest przyspieszanie globalnych działań w zakresie migracji i wysiedleń, aby stworzyć świat, w którym migranci z miast, przesiedleńcy i społeczności ich przyjmujące będą mogli lepiej prosperować.²⁷ Kolejnym przykładem może być brytyjska organizacja *The Children's Investment Fund Foundation* (CIFF), która od wielu lat prowadzi działania na rzecz dzieci z państw rozwijających się. W 2015 roku w porozumieniu z grupą C40 (globalna sieć burmistrzów wiodących miast świata, zjednoczonych w celu podejmowania działań za rzecz zapobiegania kryzysowi klimatycznemu)²⁸ wsparła kwotą prawie 5,5 mln dolarów działania pomocowe w 30 miastach na Globalnym Południu.²⁹

Wybrane przykłady dobitnie ilustrują, że zaangażowanie podmiotów pozarządowych, które uczestniczą w projektach wspierających powstawanie i funkcjonowanie sieci miast oraz prowadzoną przez nie dyplomację miejską polegają na identyfikowaniu problemów i ich finansowym wsparciu. Należy w tym miejscu jednak podkreślić, że coraz częściej polityki narodowe współtworzą sieci miast, głównie poprzez finansowanie różnych projektów. Jako przykłady wskazuje się, że finansowego wsparcia sieci Rady Burmistrzów ds. Migracji (*Mayors Migration Council*) udzieliła Szwajcarska Agencja Rozwoju i Współpracy, grupie C40 podmioty rządowe Wielkiej

²³ <https://nowewyrazy.uw.edu.pl/haslo/globalizacja.html>, 23.02.2024.

²⁴ Michele Acuto, Anna Kosovac, Kris Hartley. City Diplomacy: Another Generational Shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 3(1), 2021.

²⁵ Idea projektu oraz raport dostępny pod linkami: <https://climate-adapt.eea.europa.eu/pl/metadata/publications/resilient-cities-resilient-lives-learning-from-the-100rc-network>; <https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/>, 19.02.2024.

²⁶ Fundacja ta znana jest także jako Fundacja George'a Sorosa.

²⁷ Informacje o działaniach oraz idei projektu można znaleźć pod linkiem: <https://mayorsmigrationcouncil.org/news/>, 19.02.2024.

²⁸ Informacje o grupie, jej członkach oraz inicjatywach są dostępne pod linkiem: <https://www.c40.org/pl/>, 19.02.2024.

²⁹ Dokładne informacje dostępne pod linkiem: <https://www.c40.org/news/ciff-commits-5-3-million-to-help-30-cities-measure-and-report-greenhouse-gas-emissions/>, 19.02.2024.

Brytanii i Danii, a rząd niemiecki współfinansował, wraz z ONZ, sieci miast zajmujące się bezpieczeństwem oraz rozwiązaniem problemu nierówności w miastach.³⁰

Reasumując rozważania dotyczące najnowszej historii rozwoju dyplomacji miejskiej w XX i XXI wieku oraz zaangażowania różnych podmiotów, w tym pozarządowych w takie działania, można sformułować wniosek, że sieci miast kreowane w odpowiedzi na najbardziej istotne problemy i zarazem wyzwania współczesnego świata w ich wymiarze globalnym, stanowią o rosnącym znaczeniu miast (i ich liderów) jako aktorów dyplomacji publicznej. Jak twierdzi Klaus, miasta zorganizowały się w globalny, zbiorowy głos, co wymagało dojrzałości dyplomatycznej i zaowocowało ich nową pozycją dyplomatyczną.³¹

Znaczenie dyplomacji miejskiej

Jak uważa Leffel, w nowoczesnej dyplomacji miejskiej władze miast interweniują w niemal wszystkich obszarach polityki zagranicznej, tradycyjnie będącej przedmiotem zainteresowania państw narodowych. Tendencje rosnącego znaczenia dyplomacji miejskiej tłumaczone są przy wykorzystaniu następujących argumentów. Po pierwsze, miasta interweniują, egzekwując uniwersalne normy w sytuacji, kiedy rząd krajowy je narusza lub ich nie egzekwuje (Leffel jako przykład wskazuje sytuację miast, które ponownie przystąpiły do porozumienia paryskiego w odpowiedzi na wycofanie się administracji Donalda Trumpa z tego porozumienia)³². Po drugie, reżimy demokratyczne umożliwiają lokalny sprzeciw wobec krajowej polityki zagranicznej, odmiennie niż reżimy niedemokratyczne. Tutaj, jako przykład Leffel podaje Chiny, państwo powszechnie uznawane za reżim autorytarny, które korzystają z dyplomacji miejskiej, jednak w odmienny sposób, traktując te działania jako de facto przedłużenie dyplomacji narodowej. Kolejnym argumentem przytaczanym przez Leffela jest wskazanie na poglądy lokalnych urzędników i ich zgodność z wyborcami w kwestiach polityki zagranicznej, co może ograniczać lub rozszerzać aktywność w przestrzeni dyplomacji miejskiej. Tutaj jako przykład podaje amerykańskie miasta, które ogłosiły się „miastami - sanktuariami”, w odpowiedzi na politykę imigracyjną administracji Trumpa.³³ Wreszcie miasta kierują się interesami związanymi ze wzrostem gospodarczym wówczas, kiedy te interesy pokrywają się z przyjętymi celami zarządzania. To jest zauważalne zwłaszcza w obszarze międzynarodowej współpracy miejskiej w zakresie zmiany klimatu, której celem jest wejście na rynki zagraniczne, promocja eksportu i przyciąganie inwestycji.³⁴

Rosnące znaczenie dyplomacji miejskiej wynika także z faktu, że tradycyjne rozumienie dyplomacji zgodnej z porządkiem westfalskim i jego instytucjami nie sprawdza się w XXI wieku w świecie silnych zależności, które istnieją ponad granicami państw.³⁵

³⁰ Michele Acuto, Anna Kosovac, Kris Hartley. City Diplomacy: Another Generational Shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 3(1), 2021.

³¹ Ian Klaus. The State of City Diplomacy. *Urbanisation*, 2022, 7(1_suppl).

³² Porozumienie paryskie weszło w życie 4 listopada 2016 r., po ratyfikacji przez co najmniej 55 państw odpowiedzialnych za co najmniej 55% globalnych emisji gazów cieplarnianych. Porozumienie ratyfikowały wszystkie państwa UE, postanawiając, że UE podejmie działania, dzięki którym do 2050 r. jako pierwsza na świecie gospodarka i pierwsze na świecie społeczeństwo stanie się neutralna klimatycznie. Więcej pod linkiem: <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/paris-agreement>, 23.02.2024.

³³ Do tych miast należały m.in. Nowy Jork, czy Los Angeles miasta, które zadeklarowały się, jako przyjazne imigrantów wbrew polityce prowadzonej przez prezydenta Trumpa. Więcej pod linkiem: <http://www.tygodnikplus.com/pl/n1396/miasta-sanktuaria>, 23.02.2024.

³⁴ Benjamin Leffel. Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign Policy. *Journal of International Affairs*, 2021, Vol. 74, No. 1.

³⁵ Dan Koon-hong Chan. City diplomacy and “glocal” governance: revitalizing cosmopolitan democracy, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2016, 29 (2).

Chan wskazuje na zjawisko tzw. dyplomacji kosmopolitycznej, co jednak w żaden sposób nie implikuje konkretnych rozwiązań politycznych. To, co w istotnym stopniu wpływa na popularyzację sieci miast i tworzenie porozumień ponadnarodowych to efektywność polegająca na tym, że miasta są w stanie współpracować w ramach konkretnych zadań, rozwiązując problemy o wymiarze ponadnarodowym lub globalnym. Tym samym, pojęcie dyplomacji miejskiej nie stanowi wyłącznie kryterium dyskursu akademickiego, ale mechanizm, który w zglobalizowanym świecie umożliwia i czyni efektywnymi działania zmierzające do rozwiązywania problemów o charakterze globalnym. Cytowani już wcześniej Koelemaj, Taveirne i Derudder podkreślają, że współczesna dyplomacja miejska obejmuje elementy nie tylko definiowane jako tradycyjna przedsiębiorczość, ale przede wszystkim tzw. menedżeryzm.³⁶ Drugi element, na który badacze zwracają uwagę, to spojrzenie na dyplomację miejską przez pryzmat nierównomiernego rozwoju. Prognozuje się, że dyplomacja miejska może wiązać się z efektem samowzmacniającym w postaci wzmocnienia społeczno-przestrzennych różnic między odpowiednio „miastami supergwiazdami” i „miejscami, które nie mają znaczenia”.³⁷

Znaczenie dyplomacji miejskiej rozwija się w zróżnicowany sposób, czego dowodzą badania prowadzone wśród państw zaliczanych do tzw. młodych demokracji. W ostatnich latach państwa te przeszły lub wciąż przechodzą dynamiczne zmiany polityczne, społeczne i kulturowe. Burksiene, Dvorak i Burbulytė-Tsiskarishvili poddali analizie cztery miasta (Wilno, Rygę, Tallin i Kłajpedę) z państw nadbałtyckich, traktując je jako przedstawicieli państw należących do młodych demokracji i badając ich aktywność w sieci *Eurocities*. W przeprowadzonej analizie autorzy dowiedli, że miasta te nie tworzą świadomie długotrwałych stosunków dyplomatycznych w celu rozwiązania wspólnych problemów globalnych lub złagodzenia poważnych napięć, natomiast nawiązują więzi dyplomatyczne głównie za pośrednictwem partnerstw miast, tworzenia sieci miast i kategorii inteligentnych miast do celów rozwoju wiedzy, spraw kulturalnych lub gospodarczych na poziomie UE.³⁸ To wskazuje, że zarówno sieci miast, jak i prowadzone przez poszczególne miasta działania dyplomatyczne nie są realizowane według jednego modelu, a samo zróżnicowanie działań i wyboru dróg prowadzących według liderów miast do sukcesów dyplomatycznych świadczy o tym, że znaczenie dyplomacji miejskiej jest analizowane przede wszystkim z poziomu osiągnięcia istotnych dla lokalnych wspólnot celów.

³⁶ Menedżeryzm to:

(1) koncepcja socjologiczna sformułowana przez amerykańskiego socjologa Jamesa Burnhama, ogłoszona 1941 r., zakładająca, że rozwój społeczny zmierza w stronę społeczeństwa kierowników (managerów), którzy staną się klasą rządzącą. Zgodnie z tym kierunkiem nowa klasa menedżerów ma stopniowo zastąpić dotychczasową klasę panującą, czyli kapitalistów i przejąć kontrolę nad środkami produkcji i podziałem dochodu społecznego.

(2) system sprawowania naczelnego kierownictwa w przedsiębiorstwie przez zawodowego menedżera wraz z towarzyszącą temu systemowi teorią zarządzania oraz ideologią oraz zbiór nowoczesnych technik zarządzania. Menedżeryzm był określany jako filozofia, ideologia zarządzania koncentrująca się na profesjonalnym zarządzaniu. Filozofia ta stawiała rolę menedżera wysoko w hierarchii nowoczesnych i zorganizowanych społeczeństw. Cechy współczesnego menedżera i odpowiednio wdrożonego menedżeryzmu:

- (1) poszanowanie własnego i cudzego czasu,
- (2) skupienie na otoczeniu zewnętrznym organizacji,
- (3) budowanie środowiska w oparciu o własne zalety,
- (4) koncentracja na kilku głównych dziedzinach,
- (5) podejmowanie skutecznych decyzji,
- (6) tworzenie wizji i umiejętność przekonania do niej innych,
- (7) zdecydowanie w realizacji wizji i celów. <https://mfiles.pl/pl/index.php/Menedżeryzm>, 22.02.2024.

³⁷ Jorn Koelemaj, Sam Taveirne, Ben Derudder, An economic geography perspective on city diplomacy. *Urban Studies*, 2023, 60(6).

³⁸ Valentina Burksiene, Jaroslav Dvorak, Gabriele Burbulytė-Tsiskarishvili. City Diplomacy in Young Democracies: The Case of the Baltics. W: *City Diplomacy Current Trends and Future Prospects*. [red.] Amiri S., Efe S. Palgrave Macmillan, 2020.

Płaszczyzny aktywności dyplomacji miejskiej

Kilkukrotnie już wyżej podkreślono, że miasta coraz częściej odgrywają wiodącą rolę w sprawach międzynarodowych. Sam dyskurs prowadzony na szczeblu miast jest zintegrowany z głównymi wielostronnymi programami takimi jak np. porozumienie klimatyczne z Paryża.³⁹ Prawdą jest również i to, że wciąż pokutuje traktowanie miast raczej w perspektywie przestrzennej (terytorialnej), aniżeli podmiotowej, jako aktorów w kreowaniu dyskursu i polityk sieciowych, zwykle ponadnarodowych. Sieć Europejskich Zdrowych Miast WHO (istnieje od 1988 roku, swoje programy realizuje w pięcioletnich okresach), stanowiła odpowiedni poligon doświadczalny dla wymiaru ponadnarodowego miast.⁴⁰ Jak pisze Acuto i pozostali autorzy, ta sieć ma ugruntowaną pozycję w szerszym krajobrazie dyplomacji miejskiej, gdyż działa od ponad ćwierć wieku i stanowi przykład w istocie sieci regionalnej (skoncentrowanej na Europie). Jednocześnie pozostaje powiązana z polityką krajową i współpracuje z programami międzynarodowymi (sponsorowanymi przez WHO). Ponadto, co jest kluczowe dla współpracy naukowo-politycznej, sieć ma ugruntowaną tradycję jako wspólnota praktyków, w ramach której urzędnicy samorządowi, pracownicy służby zdrowia i pracownicy naukowcy spotykają się na regularnych spotkaniach, a także regularnie dokonywana jest samoocena podejmowanych działań.⁴¹

Wcześniej wspomniano także o obszarach, w których pojawiają się przestrzenie do dyplomacji miejskiej mogące przybierać charakter bilateralny (najczęściej w ramach partnerstw miast), albo łączyć jednostki terytorialne w sieci transgraniczne. Teoretycznie ustalono, że miasta działając w sieciach globalnych zwykle starają się rozwiązywać najbardziej palące problemy związane z metropoliami – problemy klimatyczne, kwestie nierówności, migracje. Miasta działające w ramach sieci transgranicznych również aktywnie wymieniają się informacjami, następuje transfer wiedzy i dobrych praktyk. Współpraca może zatem przybierać charakter wymiany kulturalnej, oświatowej, czy doraźnej pomocy w przypadkach wojny i klęsk żywiołowych.

Dyplomacja miejska może być wykorzystywana także w obszarze bardziej zindywidualizowanych działań. Jeden z takich przykładów wskazuje Groen, pisząc o fenomenie dyplomacji miejskiej jako mechanizmu przyciągania międzynarodowych organizacji. Jak twierdzi Groen, z chwilą kiedy organizacja międzynarodowa rozpoczyna poszukiwanie nowej lokalizacji tworzone są lokalne sieci i wybierane miasto⁴² Groen ustalając skuteczność dyplomacji miejskiej uzasadnia, że kategorie relacyjne i dyskursywne są skuteczniejsze dla pozyskiwania organizacji niż kategorie instrumentalne. Kategoria relacyjna to nic innego, jak percepcja wspólnych celów miasta i lokalnych przedstawicieli organizacji międzynarodowej. Z kolei kategorie dyskursywne należy rozumieć jako utworzenie większej i bardziej zróżnicowanej sieci obejmującej specjalistów, np. z organizacji pozarządowych. Poprzez utrzymywanie kontaktów ze społecznością międzynarodową, a także docieranie do praktyków: ekspertów i dyplomatów za granicą, miasto zwiększa swoje szanse na pozyskanie organizacji, która zechce na terenie miasta zorganizować swoją siedzibę. Groen podkreśla także, że istotnym czynnikiem jest czas. Sieci, które istnieją dłużej, są skuteczniejsze w przyciąganiu organizacji niż te, które dopiero powstały. Podaje także

³⁹ Michelle Acuto, Susan Parnell. Leave No City Behind, *Science*, 2016, 352 (6288).

⁴⁰ Z polskich miast w tej sieci bierze udział m.in. Poznań i Łódź - więcej informacji tutaj:

<https://www.poznan.pl/mim/ezdrowie/poznan-w-sieci-zdrowych-miast-who,doc,1017,17035/poznan-w-sieci-zdrowych-miast-who,35839.html>; <https://uml.lodz.pl/dla-mieszkanow/zdrowie/zdrowe-miasto/>, 12.02.2024

⁴¹ Michelle Acuto, Mika Morissette, Agis Tsouros. City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. *Glob Policy*, 2017, 8.

⁴² Rosa S. Groen. Understanding the Context for Successful City Diplomacy: Attracting International Organisations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2022, 17 (1).

konkretne przykłady. Siedziba *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) została przeniesiona z Nowego Jorku do Kopenhagi w 2007 r. Sieć, która przyciągnęła tę siedzibę składała się z Programu Rozwoju ONZ, Sekretarza Stanu ds. Polityki Rozwoju, pełniącego obowiązki Szefa UNOPS i Ministerstwa Spraw Zagranicznych Danii. W 2016 r. siedziba *Sustainable Energy for All* (SE4All) pozostała w Wiedniu. Sieć próbująca przyciągnąć tę organizację do Kopenhagi składała się z Ministerstwa Klimatu i Energii Danii, kierownictwa Departamentu Wielostronnego i organizacji pozarządowych. Powstała struktura była mniejsza niż sieć, która odniosła sukces w 2007 roku i to, zdaniem Groen, przesądziło o braku jej skuteczności. Groen podkreśla także, że bardziej zróżnicowane sieci są skuteczniejsze w przyciąganiu międzynarodowych organizacji.

W tym miejscu warto nadmienić, iż 21 września 2023 roku w Nowym Jorku, podczas Zgromadzenia Ogólnego ONZ, został podpisany dokument *Host Country Agreement* (HCA) powołujący nowe biuro *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) w Polsce, z siedzibą w Warszawie. Otwarcie biura w Polsce ma wzmocnić współpracę oraz wspierać zrównoważony rozwój i odbudowę Ukrainy w oparciu o system zamówień publicznych ONZ. Głównym interesariuszem jest polski biznes, zaś podstawowym zadaniem biura UNOPS w Polsce będzie zarządzanie systemem zamówień publicznych dotyczących odbudowy Ukrainy oraz prowadzenie projektów z tym związanych. Dodatkowo, dzięki umieszczeniu biura w sąsiadującej z Ukrainą Polsce, zwiększy się możliwość udziału polskiego sektora prywatnego w platformie zamówień publicznych ONZ (UNGM), który w 2022 r. wyniósł zaledwie 0,24% globalnej wartości zamówień (71.71 mln dolarów).⁴³

Znaczenie dyplomacji miejskiej pozornie o wymiarze głównie wizerunkowym może być zarazem postrzegane jako znaczące dla kształtowania porządku bezpieczeństwa światowego. Przykład takiej inicjatywy miał miejsce w czerwcu 2018 roku, podczas szczytu USA – Korea Północna, której gospodarzem był Singapur. Celem spotkania była denuklearyzacja Korei Północnej. Singapur, jako państwo-miasto, będąc gospodarzem tego wydarzenia budowało swoją markę podmiotu terytorialnego, ale i aktora politycznego, wykorzystując strategię informacyjną i relacyjną do promowania międzynarodowego wizerunku. Singapur dzięki byciu gospodarzem tego spotkania stał się także istotnym aktorem dyplomatycznym, który umożliwił i ułatwił to spotkanie obu stronom, pełniąc przy nim rolę mediatora dyplomatycznego i negocjatora pokojowego. Działania Singapuru autorzy analizujący ten szczególny przypadek określali jako przejaw dyplomacji obywatelskiej albo miejskiej (realizowanej z udziałem państwa-miasta), które wykorzystało to wydarzenie do celowej i intencjonalnej kreacji swojego wizerunku w przestrzeni międzynarodowej, definiując swoją rolę także jako aktora politycznego w stosunkach międzynarodowych.⁴⁴

Jeszcze inne spojrzenie na dyplomację miejską wynika z jej znaczenia dla rozwoju miękkiej siły (*soft power*). Manfredi-Sanchez zauważa, że miasta zamiast konkurować z państwem narodowym, domagają się określonej suwerenności zorientowanej na rozwiązywanie problemów. Metropolie ustanawiają zasady mające wpływ na międzynarodowy rozwój. W miarę wzrostu znaczenia metropolii, inne miasta tracą możliwości rozwoju i czerpania korzyści z globalizacji, a to stanowi czynnik wzrostu dla populizmów. Jak twierdzi Manfredi-Sanchez, miasta staną się w przyszłości średnią siłą w globalnych organizacjach politycznych, a ekonomia polityczna rzuci światło na to, jak władza i wartości działają na poziomie miejskim. Miasta są aktywnym uczestnikiem procesu decyzyjnego w zakresie polityk rządowych i realizacji polityk publicznych, a dyplomacja miejska przekształca legitymizację, autorytet i potencjał innowacyjny w

⁴³ <https://ungc.org.pl/w-polsce-powstanie-biuro-united-nations-office-for-project-services-unops>, 21.02.2024.

⁴⁴ Hun Shik Kim, Seow Ting Lee. *The Branding of Singapore as City of International Peace Dialogue*. W: *City Diplomacy Current Trends and Future Prospects*. [red.] Amiri S., Sevin E., Palgrave Macmillan, 2020.

zarządzaniu publicznym.⁴⁵ To powoduje, że miasta są idealną odpowiedzią na pluralizm i różnorodność w sprawach międzynarodowych, utrzymują zasady wolnego handlu, otwartej przestrzeni i ochrony praw politycznych. Jednocześnie polityki miejskie są coraz bardziej porównywalne, a to umożliwia identyfikację kluczowych wskaźników wydajności w zakresie stosowania miękkiej siły, jak chociażby w obszarze polityk klimatycznych, organizacji wielkich wydarzeń i technik budowania marki miejsca. Na poziomie miasta wyraźniej zauważalna staje się konkurencyjność gospodarcza, istniejące zasoby ludzkie i kapitał społeczny a także polityka ekologiczna. Z perspektywy miast zainteresowanie budzą także zjawiska negatywne, jak pandemie, nierówności społeczne czy podejście do praw mniejszości (tu można wskazać jako przykład słynne medialnie polskie strefy wolne od LGBT). Takie kwestie nie są szczególnym przedmiotem zainteresowania państwa, są w gestii zainteresowania i konieczności ich rozwiązywania właśnie przez lokalnych liderów (uchwalanie uchwał o strefach wolnych od LGBT przez rady gmin powodowało wstrzymanie napływu środków z UE, co oddziaływało na możliwości rozwojowe lokalnych samorządów. Z tymi skutkami mierzyli się przede wszystkim liderzy dzierżący władzę wykonawczą w samorządzie). To automatycznie wpływa z jednej strony na uznanie nowych aktorów w działaniach dyplomatycznych (władza burmistrzów), ale z drugiej strony oddziałuje na konieczność wprowadzenia realnych instrumentów pozwalających na efektywne zarządzanie problemami. Koncepcja połączenia dyplomacji miejskiej i miękkiej siły znalazła doskonały, praktyczny wymiar podczas przyjmowania przez polskie miasta uchodźców z Ukrainy w 2022 roku. Z napływem setek tysięcy osób musiały radzić sobie zwykle duże (głównie przygraniczne) miasta, które efektywnie przy współpracy z lokalnymi przedsiębiorcami oraz organizacjami pozarządowymi rozwiązywały problemy związane z krótkim czasem, w jakim napłynęła ogromna liczba uchodźców. Z drugiej strony, umiarkowane zaangażowanie władz państwa spowodowało, że w przestrzeni międzynarodowej ukształtowany został obraz polskiego samorządu i społeczeństwa obywatelskiego, jako tych aktorów zbiorowych, którzy w istocie rozwiązali problem z brakiem przestrzeni do ulokowania około miliona uchodźców, którzy w pierwszych miesiącach wojny przyjechali i pozostawali na terytorium, przede wszystkim polskich miast. Wymieniając takie jednostki, jak Warszawa czy Kraków, miasta te nie tylko wzmocniły pozytywny wizerunek w skali globalnej przyciągając osoby chcące pomagać uchodźcom lub finansować przedsięwzięcia z nimi związane. Spowodowały także, że Polska została wskazana przez stację *CNN Travel* jako miejsce, które należy odwiedzić w 2023 roku, właśnie z uwagi na „solidarność z krajem, który z kolei okazał solidarność narodowi ukraińskiemu.”⁴⁶ Również otwarcie biura *United Nations Office for Project Services* (UNOPS) w 2023 roku właśnie w Warszawie nie wydaje się lokalizacją przypadkową i wyłącznie podyktowaną faktem, że Polska jest państwem graniczącym z Ukrainą. Usytuowanie biura w Warszawie jest swoistym wyrazem uznania dla stolicy Polski jako miasta, które efektywnie wsparło uchodźców. Nadmienić należy także, że zarówno polskie miasta działające w sieciach globalnych, jak i w partnerstwach bilateralnych (miasta partnerskie) otrzymywały pomoc dedykowaną uchodźcom, która pochodziła z miast partnerskich⁴⁷. Polskie miasta wspierały swoje ukraińskie odpowiedniki, nie tylko partnerskie, ale także działając przez Związek Miast Polskich, czyli miejską sieć narodową.⁴⁸ Warto również pamiętać, że polskie miasta, które aktywnie włączyły się w pomoc uchodźcom na wielu poziomach organizacji ich przyjmowania, zakwaterowania i świadczenia innych usług publicznych,

⁴⁵ Juan Luis Manfredi-Sánchez. The political economy of city diplomacy. *Economic and Political Studies*, 2022, 10 (2).

⁴⁶ <https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,29323477,cnn-jedz-do-polski-okazac-solidarnosc-amerykanski-serwis-wymienia.html> 22.02.2024.

⁴⁷ https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/zobacz_takze/257879,105,komunikat_miasta_partnerskie_krakowa_na_pomoc_ukrainie.html 22.02.2024.

⁴⁸ <https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzady-wysylaja-dary-do-miast-partnerskich-na-ukrainie> 22.02.2024.

niejednokrotnie stawały się także aktorami politycznymi. Publicznie i w przestrzeni międzynarodowej oraz medialnej polskie miasta reprezentowały interesy, potrzeby i oczekiwania uchodźców. To uczyniło z nich praktycznie istotne podmioty dyplomacji miejskiej.

Polskie miasta w sieciach ponadnarodowych

Polskie miasta są aktywne w sieciach globalnych. Prym wiedzie Warszawa, która jest aktywnym członkiem wielu sieci globalnych i organizacji międzynarodowych. Jak deklarują władze stolicy, celem tej przynależności jest wymiana wiedzy i doświadczeń oraz wypracowywanie rozwiązań problemów współczesnych metropolii. Wśród sieci miast, w których aktywna pozostaje stolica Polski są np. globalna sieć C40 (opisana wyżej), Europejski Komitet Regionów, EUROCITIES, czy *Mayors for Peace*.⁴⁹

Inną globalną siecią miast jest Sieć Miast Kreatywnych UNESCO, program, który powstał w 2004 roku w celu wspierania współpracy miast uznających kreatywność i rozwój kultury (przemysłów tworzących kulturę) za strategiczny czynnik zrównoważonego rozwoju. Program ma na celu zwiększenie świadomości społecznej w zakresie kultury i jej prorozwojowego charakteru, także dla gospodarki. Jednym z istotnych celów było powstanie innowacyjnych centrów kreatywności dóbr i usług kulturalnych, a także zwiększenie dostępu do kultury dla grup zminimalizowanych, np. tych o niższych dochodach, albo pozostających poza sferą zainteresowania kulturą. Do tej sieci należy 6 polskich miast. W 2013 roku Kraków uzyskał tytuł Miasta Kreatywnego w dziedzinie literatury, w 2015 roku Katowice stały się miastem muzyki, w 2017 roku Łódź miastem filmu, w 2019 Wrocław miastem literatury, w 2019 roku Gdynia miastem filmu, a w 2023 roku Bydgoszcz miastem muzyki.⁵⁰

Nie tylko największe miasta i metropolie tworzą sieci miejskie. Aktywizują się także mniejsze miasta. Przykładem jest inicjatywa *Cittaslow* – międzynarodowa sieć miast dobrego życia. Jej celem jest docenienie potencjału mniejszych miast w procesie zrównoważonego rozwoju, polepszenia jakości życia mieszkańców oraz przybliżania im kultury dobrego życia. W ramach tej sieci uwaga skoncentrowana jest na działaniach prospołecznych i prośrodowiskowych, zaś jej celem jest dbanie o zachowanie niepowtarzalnego charakteru każdego z miast, co odbywa się m.in. przez odnowę zabytków, pielęgnowanie lokalnego rzemiosła czy tradycji kulinarnych. W ramach *Cittaslow* rozwijana jest także tradycja gościnności. Polska lista miast należących do tej inicjatywy liczy niemal 40 podmiotów.⁵¹ Jak wskazuje Mazur-Belzyt: „*Cittaslow* – Sieć Miast Dobrego Życia może w długofalowej perspektywie wzmocnić powiązania i wymianę doświadczeń pomiędzy miastami slow, równocześnie nie prowadząc do ich unifikacji. Wprawdzie poszczególne miasta rozwijają się według tego samego zbioru kryteriów, będącego jednocześnie wyznacznikiem standardów rozwojowych, jednakże jest on na tyle obszerny, że pozwala na indywidualne kształtowanie lokalnej specjalizacji. Każde miasto ma swój własny, unikalny potencjał endo- geniczny, który w odpowiednich warunkach może przyczynić się do realnego rozwoju i podniesienia jakości życia mieszkańców.”⁵²

⁴⁹ Pełny wykaz sieci miast, do których należy Warszawa znajduje się pod linkiem: <https://europa-swiat.um.warszawa.pl/sieci-miast> 23.02.2024,

⁵⁰ Pełny opis Sieci Miast Kreatywnych i udziału w nim polskich miast ze wskazaniem, w jakich konkretnych sieciach uczestniczą w kontekście każdej z wybranych dziedzin kultury znajduje się pod linkiem: <https://www.unesco.pl/kultura/690/> 23.02.2024.

⁵¹ Pełna lista polskich miast w inicjatywie *Cittaslow* pod linkiem: <https://cittaslowpolska.pl/cittaslow-polska/miasta-cittaslow/> 23.02.2024.

⁵² Katarzyna Mazur-Belzyt. Współczesne podstawy rozwoju małych miast na przykładzie sieci miast *Cittaslow*. *Problemy Rozwoju Miast Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 2014, Rok XI, Zeszyt III.

Jeszcze inną interesującą inicjatywą w globalnej sieci miast jest projekt ICORN (*International Cities of Refuge Network*) powołany w 2006 roku. Obecnie na rzecz pisarzy zagrożonych oraz niemogących swobodnie tworzyć we własnej ojczyźnie działa łącznie kilkadziesiąt miast z Europy, Stanów Zjednoczonych, Kanady i Ameryki Łacińskiej. Z polskich miast do sieci należą cztery podmioty: Wrocław, Kraków, Gdańsk i Katowice. Od początku istnienia sieci pomoc uzyskało niemal 200 artystów, w większości pisarze, dziennikarze, tłumacze i redaktorzy, ale także muzycy i artyści wizualni.⁵³

Podsumowanie

Istnienie sieci miast w wymiarze globalnym jest powszechnym zjawiskiem, w którym aktywne są nie tylko duże miasta i metropolie, ale także mniejsze ośrodki miejskie. Należy przewidywać, że w przyszłości zarówno liczba sieci miast, ich popularność i różnorodność, wreszcie i znaczenie w dyplomacji miejskiej będą rosły. Nawet uwzględniając istnienie elitarnych klubów miast, czyli zamkniętych, ekskluzywnych, łączących miasta tzw. supergwiazdy, należy raczej przyjąć, że nie wpłynie to na ogólną tendencję, która będzie sprzyjała inkluzywnemu charakterowi budowanych sieci. Wpływ na to będą wywierały także technologie informacyjno-komunikacyjne, za sprawą których szybsza wymiana treści będzie w istotnym stopniu oddziaływała na efektywność transgranicznych i globalnych sieci miast.

Wraz ze wzrostem znaczenia sieci miast będzie rosła rola samych liderów miast (z polskiej perspektywy przede wszystkim burmistrzów i prezydentów miast), którzy oprócz swoich ustawowych funkcji coraz częściej będą stawali się również ambasadorami reprezentującymi interesy, potrzeby, oczekiwania, ambicje jednostek samorządu terytorialnego, którymi zarządzają. Rola liderów będzie rosła wraz z rosnącymi zadaniami samorządu (w Polsce od wielu lat trwa proces decentralizacji władzy), co praktycznie powoduje, że władza lokalna w wielu kwestiach ma znaczenie ponadlokalne.

Istotnym wyzwaniem dla funkcjonowania dyplomacji miast będą zjawiska coraz powszechniej obserwowalne na arenie narodowej – rosnące znaczenie populizmów i autorytaryzmu władzy. Wydaje się z perspektywy samorządu terytorialnego w Polsce, że te procesy są wciąż raczej słabo zauważalne na poziomie lokalnym. Lokalni liderzy, także ci reprezentujący partie polityczne, które w dyskursie narodowym nierzadko sięgają do narracji populistycznych, aby wygrać wybory samorządowe raczej odwołują się do pragmatyzmu i stawiają racjonalne argumenty pozbawione zabarwienia partyjnego czy ideologicznego. To czyni samorządy ostoją wartości demokratycznych, gdzie często pomimo i wbrew polityce prowadzonej na poziomie narodowym, utrzymywane są standardy demokratyczne.

Konkludując rozważania zawarte w artykule, miasta (a przede wszystkim ich liderzy) są aktorami politycznymi w aktach dyplomacji, czy to realizowanych w sieciach, czy poprzez relacje bilateralne. To powoduje, że na zjawisko dyplomacji miast należy spojrzeć także przez pryzmat kompetencji i umiejętności lokalnych liderów, którzy powinni właściwie pozycjonować zarządzane jednostki terytorialne w przestrzeni międzynarodowej (transgranicznej lub globalnej), stając się ambasadorami ich interesów. Liderzy samorządów powinni być zdolni do praktycznego korzystania z wymiany wiedzy, dobrych praktyk oraz przynależności do globalnych relacji sieciowych w celu efektywnego zarządzania w XXI wieku. Do tego wydaje się niezbędna

⁵³ Więcej o inicjatywie ICORN pod adresem: <https://literatura.wroclaw.pl/wroclawski-dom-literatury/miedzynarodowa-siec-miast-schronienia-icorn/> 23.02.2024.

zmiana pokoleniowa w polskim samorządzie i obejmowanie monokratycznych urzędów wykonawczych przez menadżerów, dla których uczestnictwo w usieciowionych strukturach stanowi zwyczajny kontekst zarządzania publicznego. Idea zmiany pokoleniowej i systematycznego wprowadzania do polskich samorządów nowych liderów o kompetencjach menedżerskich, którzy będą potrafili ulokować zarządzaną jednostkę we właściwych sieciach ponadnarodowych wynika także z nowych wyzwań,

z jakimi już mierzą się polskie samorzady. Migracje i obecność zróżnicowanych kulturowo społeczności, wynikające z tego konflikty na tle różnic kulturowych czy wdrażanie coraz bardziej ambitnych projektów klimatycznych to tylko niektóre z przykładowych wyzwań, jakie stoją przed polskimi miastami. Umiejętne korzystanie z transferu wiedzy i dobrych praktyk to tylko niektóre z możliwości płynących z przynależności miast do ponadnarodowych sieci. Do innych należy także wypracowywanie wspólnych rozwiązań w odpowiedzi na globalnie problemy. Aby jednak sprostać takim potrzebom niezbędne jest uznanie, że polskie miasta nie są organizmami o ograniczonym zasięgu terytorialnym, ale współuczestniczą, jako aktorzy polityczni, w globalnej przestrzeni.

Bibliografia

- Acuto M., Kosovac A., Hartley K.. City Diplomacy: Another Generational Shift? *Diplomatica: A Journal of Diplomacy and Society*, 3(1), 2021.
- Acuto M., Parnell S. Leave No City Behind, *Science*, 2016, 352 (6288).
- Acuto M., Morissette M., Tsouros A. City Diplomacy: Towards More Strategic Networking? Learning with WHO Healthy Cities. *Glob Policy*, 2017, 8.
- Acuto M., Rayner S. City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-ins? *International Affairs*, 2016, 92 (5).
- Aldecoa F., Keating M. Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments. Routledge 2000.
- Aust H.P., du Plessis A. The Globalisation of Urban Governance. Routledge 2018.
- Barber B.R. Gdyby Burmistrzowie rządili światem. Wydawnictwo Muza 2014.
- Burksiene V., Dvorak J., Burbulytė-Tsiskarishvili G. City Diplomacy in Young Democracies: The Case of the Baltics. W: City Diplomacy Current Trends and Future Prospects. [red.] Amiri S., Sevin E. Palgrave Macmillan, 2020.
- Curtis S. Global Cities and Global Order. Oxford University Press. 2016.
- Dąbrowski L.S. Idea miast partnerskich a jej znaczenie dla rozwoju współczesnych miast– perspektywa geograficzna. Przykład Leszna. *Współczesne problemy i kierunki badawcze w geografii*, 2020, tom 8.
- Duchacek I. Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. W: Michelmann H.J., Soldatos P. (red.) Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units, Oxford, Oxford University Press, 1990.
- Groen R.S.. Understanding the Context for Successful City Diplomacy: Attracting International Organisations. *The Hague Journal of Diplomacy*, 2022, 17 (1).
- Kim H.S., Lee S.T. . The Branding of Singapore as City of International Peace Dialogue. W: City Diplomacy Current Trends and Future Prospects. [red.] Amiri S., Sevin E. Palgrave Macmillan, 2020.
- Klaus I. The State of City Diplomacy. *Urbanisation*, 2022, 7(1_suppl).
- Koelemaj J., Taveirne S., Derudder B. An economic geography perspective on city diplomacy. *Urban Studies*, 2023, 60 (6).

Koon-hong Chan D.. City diplomacy and “glocal” governance: revitalizing cosmopolitan democracy, *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 2016, 29 (2).

Lecavalier E., Gordon D.J. Beyond Networking? The Agency of City Network Secretariats in the Realm of City Diplomacy. W: *City Diplomacy Current Trends and Future Prospects*. [red.] Amiri S., Sevin E.. Palgrave Macmillan 2020.

Leffel B. Principles of Modern City Diplomacy and the Expanding Role of Cities in Foreign Policy. *Journal of International Affairs*, 2021, Vol. 74, No. 1.

Manfredi-Sánchez J.L.. The political economy of city diplomacy. *Economic and Political Studies*, 2022, 10 (2).

Mazur-Belzyt K. Współczesne podstawy rozwoju małych miast na przykładzie sieci miast Cittaslow. *Problemy Rozwoju Miast Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast*, 2014, Rok XI, Zeszyt III.

Paquin S. Paradiplomacy. W: Balzacq, T., Charillon, F., Ramel, F. (red) *Global Diplomacy. Series in International Relations and Political Economy*. Palgrave Macmillan, Cham. 2020.

Paquin S. Paradiplomatie identitaire en Catalogne et les relations Barcelone-Madrid. *Études internationales*, 2002, XXXIII (1).

Paquin S. Paradiplomatie et relations internationales. Théorie des stratégies internationales des régions face la mondialisation. Brussels, PIE/Peter Lang, 2004.

Paquin S. La paradiplomatie identitaire: le Québec, la Flandre et la Catalogne en relations internationales. *Politique et sociétés*, 2005, 23 (3).

Netografia

Encyklopedia Zarządzania <https://mfiles.pl/pl/index.php/Menedżeryzm>

Piechota G. "Protesty społeczno-polityczne w przestrzeni lokalnej - szansa czy zagrożenie dla lokalnych demokracji?" Centrum Ekspertyzy Lokalnej 2022, 24. https://frdl.org.pl/static/upload/store/frdl/OPINIE_I_KOMENTARZE_FRDL/2022/PROTESTY_SPOLECZNO-POLITYCZNE_W_PRZESTRZENI_LOKALNEJ.pdf

Prognoza rozwoju 600 czołowych miast świata. <https://www.rp.pl/finanse/art6759641-prognoza-rozwoju-600-czolowych-miast-swiata>

Surmacz B., Tendencje ewolucji współczesnej dyplomacji. <https://ptsm.edu.pl/wp-content/uploads/publikacje/poziomy-analazy-stosunkow-miedzynarodowych/Surmacz.pdf>

Raporty i artykuły prasowe

<https://climate-adapt.eea.europa.eu/pl/metadata/publications/resilient-cities-resilient-lives-learning-from-the-100rc-network>;

<https://www.rockefellerfoundation.org/100-resilient-cities/>

<https://mayorsmigrationcouncil.org/news/>

<https://www.c40.org/pl/>

<https://www.c40.org/news/ciff-commits-5-3-million-to-help-30-cities-measure-and-report-greenhouse-gas-emissions/>

<https://www.poznan.pl/mim/ezdrowie/poznan-w-sieci-zdrowych-miast-who,doc,1017,17035/poznan-w-sieci-zdrowych-miast-who,35839.html>

<https://uml.lodz.pl/dla-mieszkancow/zdrowie/zdrowe-miasto>

<https://ungc.org.pl/w-polsce-powstanie-biuro-united-nations-office-for-project-services-unops/>

<https://krakow.wyborcza.pl/krakow/7,44425,29323477,cnn-jedz-do-polski-okazac-solidarnosc-amerykanski-serwis-wymienia.html>

https://www.krakow.pl/otwarty_na_swiat/zobacz_takze/257879,105,komunikat,miasta_partnerskie_krakowa_na_pomoc_ukrainie.html
<https://samorzad.pap.pl/kategoria/aktualnosci/samorzady-wysylaja-dary-do-miast-partnerskich-na-ukrainie>
<https://nowewyrazy.uw.edu.pl/haslo/globalizacja.html>
<https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/climate-change/paris-agreement/>
<http://www.tygodnikplus.com/pl/n1396/miasta-sanktuaria>
<https://europa-swiat.um.warszawa.pl/sieci-miast>
<https://www.unesco.pl/kultura/690/>
<https://cittaslowpolska.pl/cittaslow-polska/miasta-cittaslow/>
<https://literatura.wroclaw.pl/wroclawski-dom-literatury/miedzynarodowa-siec-miast-schronienia-icorn/>

O AUTORZE

Grażyna Piechota, prawniczka, doktor nauk humanistycznych w dziedzinie socjologii, doktor habilitowany nauk społecznych w dyscyplinie nauki o komunikacji społecznej i mediach. Pracuje na Wydziale Zarządzania i Komunikacji Społecznej w Krakowskiej Akademii im. Andrzeja Frycza Modrzewskiego. Specjalizuje się w zagadnieniach społeczeństwa obywatelskiego, komunikacji politycznej, nowych ruchów społecznych i technologii informacyjno-komunikacyjnych (ICT). Stypendystka w Center for Chinese Studies w Tajpej (2017), uczestniczka programu wymiany naukowców w ramach współpracy bilateralnej w Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej NAWA (2021) oraz laureatka programu stypendialnego rządu francuskiego Bourse France Excellence SSHN (2023). Jako visiting professor wykładała m.in. w: Protestant University of Social Sciences w Berlinie (w latach 2014–2023), w Technische Universität w Dreźnie (2013), w Université Catholique w Lille (2021), w Anglo-American University w Pradze (2012) oraz w National Chengchi University (NCCU) w Tajpej (2019). Autorka monografii, redaktorka prac zbiorowych oraz artykułów poświęconych kształtowaniu społeczeństwa obywatelskiego w dobie technologii ICT oraz nowym mediom jako narzędziom aktywizacji jednostek i podmiotów instytucjonalnych w procesach komunikowania politycznego.

STRESZCZENIE

Podstawowym celem tekstu jest przybliżenie i wyjaśnienie znaczenia dyplomacji miejskiej (city diplomacy), prowadzonej przez sieci miast w skali europejskiej i globalnej. W artykule zawarto omówienie dyplomacji miejskiej, jako fenomenu dyplomacji publicznej, której znaczenie stale rośnie. W artykule zawarto ustalenia dotyczące historii i znaczenia dyplomacji publicznej prowadzonej przez sieci miast, jako aktorów politycznych wraz z uzasadnieniem ich uczestnictwa w aktach dyplomacji miejskiej. Nadto w tekście wskazano przykładowe sieci miast z udziałem polskich podmiotów terytorialnych z wyjaśnieniem znaczenia uczestnictwa jednostek samorządu terytorialnego w tych wspólnych inicjatywach.

Słowa kluczowe: city diplomacy, dyplomacja miejska, sieci miast, globalizacja

Opinie wyrażone w powyższym tekście mają charakter autorski i nie należy ich traktować jako stanowiska Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego

....

Warszawa, kwiecień 2024
Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Edwarda Jelinka 6, 01-646 Warszawa

WWW.FRDL.ORG.PL