

*Miłosz Pieńkowski
Katarzyna Rybka-Iwańska*

Miasta globalne i ich znaczenie w polityce zagranicznej

SŁOWA KLUCZOWE:

miasta globalne, urbanizacja, C40, paradyplomacja, aktorzy subpaństwowi

Wstęp

W 1950 odsetek populacji świata żyjącej w miastach wynosił 30% (ok. 800 mln ludzi). Współcześnie jest to już ponad 50% (3,8 mld), a do 2050 odsetek ten wzrośnie do 66%, licząc 7 mld globalnej populacji¹. Sześćset największych miast wytwarza 60% globalnego PKB. Rodzi to implikacje dla sposobu ich organizacji, światowej gospodarki, środowiska naturalnego. Stwierdzenie, że Nowy Jork, Szanghaj czy São Paulo mają niekiedy większe znaczenie na arenie międzynarodowej niż formalnie i tradycyjnie pełnoprawni oraz suwerenni członkowie wspólnoty międzynarodowej, staje się coraz częściej uzasadnione². Gdyby nowojorski obszar metropolitalny traktować jako państwo, byłby 13 gospodarką świata, większą niż Republika Korei czy Australia³. Taka sytuacja musi

¹ *World Urbanization Prospects*, <http://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf>, s. 7, 20.10.2016.

² P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability: US Strategy for a World in Transition*, „Atlantic Council Strategy Papers”, 04.2015, s. 6.

³ R. Florida, *If U.S. Cities Were Countries, How Would They Rank?*, <http://www.theatlantic.com/business/archive/2011/07/if-us-cities-were-countries-how-would-they-rank/241977/>, 20.10.2016.

przynieść niewątpliwie znaczące zmiany w zakresie stosunków międzynarodowych i dyplomacji.

Emancypacja miast jest jednym z elementów procesów „rozpraszania władzy” i jej decentralizacji. Powodowane są one przede wszystkim rewolucją technologiczną, rozwojem zróżnicowanej, globalnej klasy średniej, a także przeniesieniem się punktu ciężkości globalnej gospodarki⁴. W wyniku tej emancypacji powstają miasta globalne. Proces ten rodzi szereg konsekwencji dla aktorów państwowych oraz relacji między nimi.

Dlatego niniejszy tekst, wychodząc od przedstawienia koncepcji i charakterystyki miast globalnych, skupia się na przejawach ich uczestnictwa w stosunkach międzynarodowych oraz praktycznych skutkach, jakie rodzą się w związku z tym dla sposobu prowadzenia polityki zagranicznej przez rządy państw.

Miasta globalne – koncepcje i charakterystyka

Miasta zawsze były centrami życia politycznego, gospodarczego i społecznego państw. Jednak zasięg oddziaływania zagranicznego nawet miast przemysłowych był relatywnie niewielki. Postępująca urbanizacja, integracja gospodarcza, rozwój gospodarki światowej oraz nowoczesnych technologii, prowadzą do powstawania nowej generacji ośrodków miejskich, które są usieciowione globalnie, przyciągają kapitał, idee i ludzi z całego świata.

W dyskursie o miastach globalnych używa się przede wszystkim definicji sformułowanej przez Saskię Sassen, która twierdzi, że miasta globalne są strategicznymi ośrodkami, które, sterując w sposób zdecentralizowany i rozproszony, zarządzają globalną gospodarką. Są ośrodkami sektora finansowego oraz wyspecjalizowanych korporacji usługowych, które zastąpiły wytwórstwo jako główną siłę napędową rozwoju miast i gospodarki. Jednocześnie pozostają ważnymi ośrodkami produkcji i innowacji, a także są głównymi rynkami zbytu dla produkowanych globalnie innowacyjnych dóbr i usług⁵.

Miasta globalne powstają dzięki globalizującej się gospodarce. Odgrywają też kluczową rolę w jej strukturze. Na elementy wymienione przez Sassen nakłada się również umiejętność utrzymania globalnego

⁴ P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability...*, s. 5.

⁵ L.C. Longworth, *On Global Cities*, Chicago 2015, s. 25–31.

potencjału w średniej i długiej perspektywie⁶. Miasta stają się aktywne międzynarodowo, kooperują i współzawodniczą ze sobą oraz – będąc elementami tego samego fenomenu, budują sieci ośrodków o podobnym profilu. Jednocześnie muszą się mierzyć z negatywnymi konsekwencjami globalizacji, takimi jak rywalizacja gospodarcza, nierówności społeczne czy terroryzm.

Na znaczenie miast globalnych w światowej gospodarce wpływają przede wszystkim ośrodki wykonujące prace o wysokiej wartości dodanej (np. R&D, marketing, usługi). Rozwijając badania Sassen, Peter Hall wprowadził kategorię miast globalnych najwyższej rangi (*high-level global cities*), które są skupiskiem czterech ważnych klastrów, rozwijających się równocześnie i równolegle: zarządzania (państwem, organizacjami międzynarodowymi, korporacjami transnarodowymi), finansów i biznesu (międzynarodowe kancelarie prawnicze, agencje PR, firmy konsultingowe, moda, architektura wnętrz), turystyki (biznesowej oraz rekreacyjnej) oraz przemysłów kulturowych i kreatywnych⁷.

Dlatego używane w niniejszym tekście pojęcie „miasta globalnego” nie odnosi się do ośrodków miejskich zamieszkiwanych przez sztywnie określoną populację. Wielkość nie jest najważniejszym czynnikiem, wpływającym na znaczenie danego ośrodka. W co najmniej równym stopniu istotne są: innowacyjność, aktywność w sieciach miast, dynamika i aktywność mieszkańców, komfort życia. Stąd też stosunkowo małe miasta jak Bruksela, Genewa czy Warszawa mogą odgrywać większą rolę niż miasta, których często jedynym wyróżnikiem jest ich rozmiar, takie jak np. Mexico City, Dhaka, Karaczi, Bombaj, Lima czy Kalkuta. W wielu przypadkach właśnie wielkość może być czynnikiem ograniczającym, który minimalizuje możliwości ich oddziaływania. Do miast globalnych zaliczyć należy czołowe metropolie europejskie i amerykańskie (np. Londyn, Paryż, Bruksela, Stambuł), w nieco mniejszym stopniu azjatyckie (Szanghaj, Kanton, Hong Kong, Tokio) oraz prężne ośrodki w innych częściach świata (Sydney, São Paulo, Johannesburg, Dubaj). W Ameryce Południowej i Afryce wykształciło się nieproporcjonalnie mało miast globalnych w stosunku do tamtejszych populacji.

Nie wszystkie miasta globalne są stolicami państw, mimo że obecność głównych ośrodków władzy i administracji zwykle sprzęga się z przyciąga-

⁶ Tamże, s. 108.

⁷ N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen, *Sighting or Slighting Cities in International Relations*, [w:] N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen (eds.), *Global Interdisciplinary Studies Series: Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, Routledge 2011, s. 24.

niem elity danego kraju, lokowaniem ośrodków przemysłowo-usługowych, naukowo-akademickich i eksperckich, przedstawicielstw dyplomatycznych i zagranicznych korporacji. Globalność połączona ze stołecznością jest w największym stopniu dostrzegalna w Europie. Zapoczątkowany wcześniej niż w innych regionach proces wyłaniania się nowoczesnych państw oraz ich stolic sprzyjał budowaniu ich dominacji nad pozostałymi miastami. W innych częściach świata stolice państw o nawet tak długich tradycjach jak Japonia (Tokio od 1868) czy Iran (Teheran od 1795) w porównaniu z Paryżem, Londynem czy Wiedniem są relatywnie nowe albo przez długi czas rywalizowały z innymi miastami o status stolicy. W jeszcze większym stopniu dotyczy to stolic państw afrykańskich i amerykańskich. Dlatego też stołeczny status czy nawet siedziba ważnych regionów administracyjnych nie są warunkami koniecznymi do bycia miastem globalnym. Partycypacja miast w relacjach międzynarodowych jest szczególnie dostrzegalna w przypadku miast w przeszłości samodzielnych, czy tych o silnych tradycjach federacyjnych. Stąd też członkostwo Hong Kongu i Makao w WTO i IMF. Znamiennym przykładem jest też Nowy Jork, którego globalna marka nie podlega wątpliwości, a który nie jest nawet stolicą stanu.

Przejawy uczestnictwa miast w stosunkach międzynarodowych

Należy zwrócić uwagę także na inne kwestie, takie jak przyciąganie talentów i wysoka jakość życia. Przedstawiciele klasy kreatywnej⁸ w nowoczesnych miastach coraz częściej organizują się w ruchach miejskich, stawiających wysokie wymagania wobec świadczonych przez miasta usług publicznych. Wprowadzają także swoich członków do rad miejskich. Miasto globalne, chcąc przyciągnąć wykwalifikowane kadry, musi dbać nie tylko o klimat inwestycyjny czy warunki dla rozwoju przedsiębiorców, lecz także o jakość życia. Dlatego coraz większy nacisk kładzie się na rozwój usług komunalnych (zwłaszcza transportu publicznego i rowerowego), placówek edukacyjnych i ochrony zdrowia czy oferty kulturalnej oraz zrównoważone projektowanie przestrzenne⁹.

Dla rozwoju miasta duże znaczenie ma liczba zagranicznych studentów i wykładowców oraz programów realizowanych we współpracy

⁸ R. Florida, *Narodziny klasy kreatywnej: oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Warszawa 2010.

⁹ *Best cities ranking and report*, http://pages.eiu.com/rs/eiu2/images/EIU_BestCities.pdf, 20.10.2016.

z zagranicznymi uczelniami. Sprawność miast w przyciąganiu najzdolniejszych imigrantów stanowi o jego globalnym potencjale¹⁰. W ten sposób swój potencjał buduje m.in. Waszyngton, gdzie 46% ludności powyżej 25 roku życia posiada wykształcenie wyższe. Waszyngton jest również siedzibą ponad ¼ amerykańskich think-tanków. W 2010 ok. 20% ludności Waszyngtonu było urodzonych za granicą (wzrost z 11% w 1990)¹¹.

Podstawą globalnej gospodarki jest konkurencja. Miasta rywalizują o lokalizację inwestycji, siedzib korporacji (w tym regionalnych), centrów badawczych, lotnisk, think-tanków i innych ośrodków zagranicznych, dzięki którym ugruntowują swoją pozycję. W dużo większym stopniu niż państwa kierują się jednak względami pragmatycznymi, a nie ideologicznymi czy politycznymi. Stąd w ich relacjach międzynarodowych przeważa nastawienie na współpracę, która w największym stopniu odpowiada ich potrzebom.

Według C.R.S. Milani i M.C.M. Ribeiro władze miast podejmują aktywność paradyplomacyjną głównie dla zwiększenia rozpoznawalności, nawiązywania współpracy technologicznej, przyciągania inwestycji publicznych oraz szukania rozwiązań dla problemów miejskich¹². Zatem uzasadnione wydaje się stwierdzenie, że rolą miast nie jest zastępowanie państw w tradycyjnie rozumianych relacjach międzynarodowych, lecz uzupełnianie ich tam, gdzie należy sprostać praktycznym wyzwaniom. Działalność sieci miast w dużym stopniu pokrywa się z funkcjonowaniem tradycyjnych struktur i instytucji państwowych. Jednocześnie jednak kreuje nowe instrumenty, które przy odpowiednio skoordynowanej współpracy służą do otwierania nowych płaszczyzn realizacji interesów państwowych.

Ze względu na rozbieżne perspektywy układania relacji międzynarodowych pomiędzy miastami a państwami, nie można wykluczyć rozbieżności w praktycznych działaniach. Zjawisko takie można dostrzec na przykładzie Indii i ChRL. Podczas gdy na poziomie międzyrządowym oba kraje rywalizują, miasta chińskie i indyjskie współpracują. Indyjskie samorządy korzystają z chińskich doświadczeń w zakresie organizacji administracji, budowania zaplecza infrastrukturalnego, czy metod

¹⁰ L.C. Longworth, *On Global Cities...*, s. 54.

¹¹ J.G. McGann, *2015 Global Go To Think Tank Index Report*, http://repository.upenn.edu/think_tanks/10. *The 10 Traits of Globally Fluent Metro Areas*, The Brookings Institution, www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Washington_DC.pdf, 20.10.2016.

¹² C.R.S. Milani, M.C.M. Ribeiro, *International Relations and the Paradiplomacy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Management*, „Brazilian Administration Review” 2011, 8 (1), s. 29–30.

finansowania. Chińskie zaś czerpią z indyjskich sposobów ochrony praw własności intelektualnej, budowania wiarygodności i społeczeństwa obywatelskiego. Współpraca obejmuje przede wszystkim główne ośrodki (Pekin, Hong Kong, Szanghaj, Kanton, Bombaj i Nowe Delhi) oraz te leżące wzdłuż granicy (Kalkuta, Kunming)¹³. Współpracę na poziomie samorządów nawiązano m.in. między Shenzhen a Bengaluru, ze względu na specjalizowanie się odpowiednio w produkcji sprzętu komputerowego i oprogramowania do niego. Innym przejawem jest utworzenie w 2009 z inicjatywy Kunmingu eksperymentalnej strefy współpracy ekonomicznej między prowincją Junnan a Zachodnim Bengalem¹⁴.

Należy jednak podkreślić, że miasta globalne z definicji wykraczają w swoich kontaktach poza najbliższe sąsiedztwo. Prowadzą współpracę z przedsiębiorstwami czy ośrodkami naukowymi rozlokowanymi w różnych częściach świata. Co istotniejsze jednak, wchodzą w coraz bardziej złożone i różnorodne sieci powiązań z miastami z innych krajów. Schemat ten uniemożliwia tym samym utworzenie jednolitej struktury globalnego zarządzania tematyką miejską, co proponował m.in. Benjamin Barber w książce „If Mayors Ruled the World”. Największy sukces osiągają te sieci i miasta, które skupiają się na pragmatycznym rozwiązaniu konkretnych problemów, takich jak stan mieszkalnictwa czy czystość powietrza. Można stwierdzić, że takie postępowanie to przejaw asertywnego i odpowiedzialnego przywództwa globalnego, realizowanego przez miasta¹⁵. Z kolei ugrupowania miast o charakterze ogólnym, globalnym, nie stanowią platform dla porozumienia, ani tym bardziej realnej współpracy z państwami i innymi uczestnikami relacji międzynarodowych.

Przykładem ugrupowania miast, które wpisuje się w powyższy pragmatyczny model jest The C40 Cities Climate Leadership Group (C40), obecnie najbardziej znacząca platforma współpracy między miastami¹⁶. Została zainicjowana w celu koordynowania współpracy w zakresie wyzwań klimatycznych, wymiany doświadczeń dotyczących poprawy komfortu życia mieszkańców oraz pokazania, że „państwa gadają”, a „miasta dzia-

¹³ P. Ni, *Cities as the New Engine for Sino-Indian Cooperation*, „Journal of International Affairs”, Spring 2011, s. 146.

¹⁴ Tamże, s. 151–152.

¹⁵ P. Barry, P. Engelke, A. Ward, *Dynamic Stability...*, s. 6.

¹⁶ Innymi tego typu platformami są Mercocidades (vide Y. Filho, *Paradiplomacy and the Diffusion of Regional Integration: An Analysis of the Mercocidades Network*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2) czy United Cities and Local Governments (vide: A. Gutiérrez-Camps, *Local Efforts and Global Impacts: A City-Diplomacy Initiative on Decentralisation*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2).

łają”¹⁷. Podstawową przyczyną powołania grupy była walka z globalnym ociepleniem. Miasta, w większości położone nad akwenami, są w największym stopniu narażone na jego skutki. Cierpią zwłaszcza wskutek podnoszenia się stanu wód, które powodowane jest emisją dwutlenku węgla, w 70% produkowanego właśnie przez miasta.

Obecnie w skład C40 wchodzi 83 miasta, zamieszkiwane przez 600 mln ludzi i wytwarzające łącznie 25% globalnego PKB. Członkowie ugrupowania dzielą się na megamiasta i miasta-innowatorów. Wśród 67 megamiast dominują miasta azjatyckie (25, tj. 37%), zaś europejskich i amerykańskich ośrodków jest 23 (34%). Odwrócone proporcje są w przypadku miast-innowatorów. Na 16 ośrodków, 13 zlokalizowanych jest w państwach Północy (81%). C40, oprócz liderów miast, łączy także władze samorządowe z ekspertami zajmującymi się zmianami klimatycznymi, dzięki czemu osiąga wymierne rezultaty. Współpraca w ramach C40 polega m.in. na podziale konkretnych zadań, z jakimi zmagają się miasta i późniejszym wzajemnym udostępnianiu wyników badań i eksperymentów. Miasta stawiają sobie także wyzwania. W 2012 podjęły zobowiązanie, by do 2020 zmniejszyć emisję CO₂ o 248 mln ton, a do 2030 – o 1 mld ton.

Ciekawym przypadkiem wzrostu znaczenia miast w prowadzeniu polityki zagranicznej państwa jest Brazylia. W 2003 w ministerstwie spraw zagranicznych i sekretariacie prezydenta utworzono komórki odpowiedzialne za wspieranie miast w aktywności paradyplomatycznej. W rezultacie, spośród 29 miast posiadających sformalizowane struktury odpowiedzialne za prowadzenie działań paradyplomatycznych, 62% utworzyło je w latach 2005–2007¹⁸.

Na zmianie podejścia kierownictwa brazylijskiej dyplomacji do roli miast skorzystała przede wszystkim największa metropolia – São Paulo¹⁹. W 2012 lokalny rząd przyjął „International Relations Plan”, określający zakres celów i priorytetów, jakie miasto chciałoby zrealizować dzięki działalności dyplomatycznej²⁰. Już wówczas São Paulo utrzymywało stosunki z przeszło 100 państwami (m.in. Francją, USA, Wielką Brytanią, Kanadą

¹⁷ M. Acuto, *The new climate leaders?*, „Review of International Studies” 2013, No. 39, s. 840–841.

¹⁸ C.R.S. Milani, M.C.M. Ribeiro, *International Relations and the Paradiplomacy...*, s. 28–29.

¹⁹ W tekście jako przykłady podawane są także działania podejmowane przez stany czy prowincje, jako że ich organy są niekiedy faktycznie tożsame ze zlokalizowanymi w nich miastami.

²⁰ *São Paulo in the World International Relations Plan 2011–2014*, www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/plano_ri_2011-2014_english.pdf, 20.10.2016.

czy Niemcami), 20 organizacjami międzynarodowymi i kilkunastoma sieciami podmiotów subpaństwowych, przede wszystkim miast. W latach 2011–2012 przyjęto 900 zagranicznych delegacji²¹. W rezultacie wszystkie departamenty São Paulo realizują projekty we współpracy z zagranicznymi partnerami, w tym te dotyczące infrastruktury, bezpieczeństwa publicznego, edukacji, czy ochrony środowiska. Wymiana doświadczeń przebiega także w drugą stronę. São Paulo dzieli się swoimi doświadczeniami z miastami angolskimi (w zakresie mieszkalnictwa), macedońskimi (technologii informatycznych), meksykańskimi (biopaliwa)²². Wiele państw, mimo formalnego umocowania swojego najważniejszego przedstawiciela w Brasili, więcej dyplomatów zatrudnia w São Paulo²³.

Skutki globalnych miast w zakresie prowadzenia polityki zagranicznej państwa

Pragmatyzm działania miast globalnych może być podstawą dla sprostania takim wyzwaniom jak terroryzm, gdyż ataki mają miejsce w największych skupiskach ludzi. Również działania związane z cyberbezpieczeństwem odnoszą się m.in. do zapewnienia funkcjonowania infrastruktury krytycznej. Te, co do zasady, obsługują głównie ośrodki miejskie. Znaczenie miast globalnych opiera się również na przepływie informacji i wiedzy (*content flows*, stąd waga zlokalizowanych tam ośrodków badawczych, think-tanków i mediów), który także powinien podlegać cyberochronie.

Innym wyzwaniem są narastające w miastach nierówności społeczne. Z każdym rokiem (szczególnie w ośrodkach państw rozwijających się) przybywa ludności młodej, biednej i słabo wykształconej, która jest podatna na różne formy radykalizmów. Ponad 60% migrantów na świecie ma mniej niż 20 lat²⁴. W badaniach nad miastami globalnymi należy zatem zwracać uwagę także na rosnące bariery językowe i kulturowe.

²¹ *International relations*, "São Paulo Office of Foreign Affairs", www.saopauloglobal.sp.gov.br/relacoes_inter/publica/ri_inlges_4_edicao.pdf, 20.10.2016.

²² R. Tavares, *Foreign Policy Goes Local. How Globalization Made São Paulo into a Diplomatic Power*, www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local, 20.10.2016.

²³ Tamże.

²⁴ *Promoting Decent Work for Migrant Workers*, ILO 2015, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_344703.pdf, s. 7, 20.10.2016.

Problemem są również duże różnice w wysokości wynagrodzeń. W państwach takich jak Hiszpania, Włochy czy Portugalia obywatele otrzymują wynagrodzenie wyższe o ponad 25% niż migranci (w przypadku wynagrodzeń kobiet dysproporcje są jeszcze większe)²⁵. Powoduje to, że tradycyjne struktury społeczne w miastach zanikają i powstają w nich nowe tożsamości indywidualne i zbiorowe²⁶. Dlatego od zdolności instytucji publicznych do implementacji mechanizmów integracyjnych, zapewnienia opieki społecznej i zdrowotnej, a przede wszystkim odpowiedniego poziomu edukacji oraz pracy dla mieszkańców w dużej mierze zależy, czy miasto zbuduje swój potencjał globalny.

Nie wszędzie samorządy miejskie są silne, dobrze zorganizowane i pragmatyczne. Wielu lokalnych liderów dopiero przekonuje się do znaczenia zjawisk urbanizacyjnych oraz ich wpływu na przyszłość ich społeczności i państw. Przykładem są tu miasta w krajach afrykańskich. Obecnie jedynie Kair, Lagos czy Johannesburg można zaliczyć do kategorii potencjalnych miast globalnych. Jednocześnie Afryka – mimo że jest kontynentem o najniższym wskaźniku urbanizacji – charakteryzuje się wysokim tempem przyrostu liczby miast i ich populacji. Obecnie 40% mieszkańców Afryki żyje w ośrodkach miejskich; w 2050 ma to być już 56%. 21% globalnej ludności miejskiej będzie żyło właśnie na tym kontynencie²⁷. Globalizacja miast afrykańskich będzie przebiegała inaczej niż w przypadku miast Europy, Ameryki Północnej czy Azji Wschodniej. Władze państw i miast afrykańskich będą musiały mierzyć się z takimi zjawiskami, jak brak dostępu do usług kanalizacyjnych dla 60% obecnej ludności miejskiej, problem z dostępem do wody pitnej czy utylizacją śmieci (przykładowo, w Dar es Salaam zbieranych jest zaledwie 40% odpadków). Problemem będzie też budownictwo mieszkaniowe i tworzenie nowych miejsc pracy²⁸.

Osobnym wyzwaniem, któremu będą musiały sprostać rozwijające się miasta afrykańskie będzie ryzyko drenażu mózgów, czyli potencjalnego odpływu kapitału ludzkiego i intelektualnego do bardziej atrakcyjnych ośrodków. Już teraz edukacja, przyciąganie talentów i umiejętność utrzymania ich na miejskim rynku pracy stają się poważnym wyzwaniem i jednym z najważniejszych czynników odróżniających gospodarki roz-

²⁵ Tamże.

²⁶ K. Segbers, *The Emerging Global Landscape and the New Role of Globalizing City Regions*, [w:] N.J. Toly, K. Segbers, P. McCarney, M. Amen, *Sighting or Slighting Cities...*, s. 35.

²⁷ World Urbanization Prospects..., s. 7 i 11.

²⁸ A. Atkinson, *Cities with Jobs...*, s. 10–11.

winięte od rozwijających się²⁹. Państwa rozwinięte oraz samorządy ich miast mogą w tym upatrywać szansę na realizację projektów z zakresu współpracy rozwojowej.

Znaczenie miast na globalnej mapie jest powiązane z międzynarodową pozycją państwa, w którym się znajdują. Państwa o statusie mocarstwowym albo aspirujące do niego posiadają przynajmniej kilka miast globalnych. W przypadku USA wyróżniają się Waszyngton, Nowy Jork, Chicago i Los Angeles; ChRL: Pekin, Szanghaj, Guangzhou (Kanton), Hong Kong.

Jednak korelacja między znaczeniem danego miasta a wagą całego państwa coraz częściej zostaje zerwana. W takich przypadkach zaobserwować można wyraźną emancypację ośrodków miejskich. Nieraz można spotkać się z miastem globalnym, którego znaczenie wzrasta w stopniu odwrotnie proporcjonalnym do wagi państwa. Takimi przykładami dobrze funkcjonujących i znaczących miast są choćby Bogotą i Lagos, mimo że jakość zarządzania Kolumbią i Nigerią stoi na niższym poziomie³⁰.

Dotyczy to także państw wysoko rozwiniętych. Przykładowo, w referendum w sprawie przyszłości członkostwa Wielkiej Brytanii w UE z 23.06.2016, londyńczycy opowiedzieli się za pozostaniem państwa w UE (60% za pozostaniem wobec 48% w skali kraju). Wynika to z tego, że miastu globalnemu i jego mieszkańcom zależy, by być w jak największym stopniu połączonym ze światową gospodarką i społecznością, co wprost przekłada się na jego potencjał i znaczenie.

Specyficzną zależność można dostrzec w przypadku Rosji. Wbrew mocarstwowym ambicjom, izolacjonizm, unikanie reform oraz nadmierny centralizm prowadzą do tego, że dwa dominujące ośrodki (Petersburg i Moskwa) nie wykorzystują w pełni swoich potencjałów. Sprzeczność celów i polityk władz centralnych i miejskich wynika choćby z tego, że mieszkańcy metropolii (z klasą kreatywną na czele) reprezentują za reguły poglądy bardziej liberalne i otwarte niż reszta społeczeństwa. Stąd zależy jej na większej otwartości i umiędzynarodowieniu. Nieraz protesty dotyczące teoretycznie kwestii stricte miejskich, u swojego podłoża mają sprzeciw wobec rządu (np. Turcja w 2013 czy Hong Kong w 2014).

Przykładem polityki równomiernego rozwoju miast są natomiast Niemcy, które nie wykreowały ośrodka o znaczeniu adekwatnym do pozycji całego państwa. Wynika to nie tylko z uwarunkowanego historycznie słabszego rozwoju miast byłej NRD, lecz także polityki decentraliza-

²⁹ *Hot spots. Benchmarking...*, s. 18.

³⁰ *Fragile State Index 2016*, www.fsi.fundforpeace.org/, 20.10.2016.

cyjnej. Co prawda Berlin, ze względu na stołeczny status, zachowuje czołową pozycję wśród miast niemieckich, jednak dzięki rozproszeniu instytucji publicznych, międzynarodowych, finansowych, naukowych i ośrodków przemysłowych, jako miasto globalne nie wyróżnia się na tle Monachium, Frankfurtu czy Hamburga w takim stopniu jak Paryż wśród miast francuskich czy Londyn – brytyjskich. Potwierdza to poniekąd fakt, że w Niemczech aż 22 miasta goszczą konsulaty innych państw. Dla porównania, tyle samo miast goszczących placówki jest w Chinach, zaś w Indiach to jedynie 10 ośrodków.

Jednym z podstawowych zadań dyplomatów jest rozbudowywanie sieci kontaktów i pogłębianie relacji z instytucjami i osobami, które podejmują najważniejsze decyzje. W tym kontekście międzynarodowe powiązania władz lokalnych powinny stanowić duże pole zainteresowania służb dyplomatycznych. Dyplomaci coraz częściej biorą udział i inicjują działania osadzone stricte na płaszczyźnie miejskiej. Mają one pokazać, że są oni nie tylko reprezentantami swojego kraju wobec państwa przyjmującego, lecz także aktywnymi mieszkańcami miasta.

Utrzymywanie przez ambasadorów relacji z władzami najważniejszych miast jest istotne także z tego względu, że urząd burmistrza ważnego miasta nieraz stanowi etap na drodze do stanowiska głowy państwa, szefa rządu czy dyplomacji (np. prezydenci: Polski L. Kaczyński, Rumunii T. Băsescu, Turcji R. Erdoğan, Argentyny M. Macri, Indonezji J. Widodo, Filipin R. Duterte, Francji J. Chirac, premierzy: Portugalii A. Costa, Ukrainy W. Hrojsman, Włoch M. Renzi, szef MSZ Wielkiej Brytanii B. Johnson). W takiej sytuacji kontakty rozwijane z samorządem wprost przekładają się na tradycyjny poziom relacji dyplomatycznych. Jest to istotne także z tego względu, że miasta nie są typowym poza-państwowym uczestnikiem stosunków międzynarodowych. Są powiązane z władzami państwowymi za pomocą systemu konstytucyjnego danego kraju. Nie działają zatem tak swobodnie jak korporacje transnarodowe, czy organizacje pozarządowe.

Z perspektywy relacji międzynarodowych szczególnym wyznacznikiem są ulokowane w danym mieście przedstawicielstwa dyplomatyczne. Dlatego o znaczącej roli danego miasta jako ośrodka globalnego świadczy nie tylko goszczenie reprezentacji wielu państw (bo niekiedy mogą to być jedynie sąsiedzi albo państwo posiadające dużą diasporę – stąd 50 konsulatów Meksyku w USA czy 17 Algierii we Francji), lecz także różnorodność reprezentowanych regionów świata. Dowodzi to, że w danym mieście przeplatają się interesy wielu krajów. Im więcej takich miast goszczących zagraniczne placówki posiada dane państwo, tym większe jest

jego znaczenie na globalnej mapie, ponieważ inne państwa dostrzegają potrzebę utrzymywania kontaktów nie tylko z ulokowanymi w stolicy elitami politycznymi.

Z perspektywy praktyki dyplomatycznej istotne jest także to, że niektóre miasta pełnią rolę hubów dyplomatycznych, skupiając główne lub regionalne siedziby organizacji i instytucji międzynarodowych oraz będąc miejscem, nieraz kularowych, negocjacji dyplomatycznych. Stąd oprócz niewątpliwie dużych Nowego Jorku czy Paryża, istotne znaczenie mają relatywnie małe miasta jak Wiedeń (17 agencji ONZ, przeszło 20 innych organizacji), Haga (7 sądów i trybunałów międzynarodowych), Bruksela (poza instytucjami unijnymi – 16 innych organizacji), czy Nairobi (jedno z głównych biur ONZ i kilku wyspecjalizowanych agencji, np. UNEP i UN-Habitat). Wyjątkową pozycję udało się zbudować Genewie, gdzie umieszczono ponad 170 siedzib organizacji oraz instytucji międzynarodowych (około połowy stanowi rodzina ONZ). W tej liczbie zawierają się także regionalne przedstawicielstwa organizacji, które nie mają szczególnych interesów w Szwajcarii, ale które widzą potrzebę obecności w samej Genewie i kontaktów z obecnymi tam dyplomatami, np. Unia Afrykańska, Liga Państw Arabskich.

Jako że, jak wspomniano wyżej, status miasta stołecznego niekiedy nie jest równoznaczny z byciem miastem globalnym, przeniesienie stolicy do innego miasta, zwłaszcza jeśli jest wynikiem odgórnie podejmowanej decyzji politycznej, stanowi wyzwanie nie tylko z punktu widzenia urbanistyki i polityki wewnętrznej. Dla innych państw rodzi konieczność reorganizacji sieci przedstawicielstw dyplomatycznych. Polega ona choćby na zdecydowaniu, czy wraz z przeniesieniem ambasady do nowej stolicy, która niekiedy z dnia na dzień staje się centrum życia politycznego kraju, należy utworzyć nowe przedstawicielstwo w poprzedniej stolicy, która nadal pozostaje centrum gospodarczym i kulturalnym, a niekiedy jeszcze przez wiele lat – faktyczną siedzibą większości konstytucyjnych władz.

Przykładowo, mimo że brazylijska stolica została przeniesiona z Rio de Janeiro do Brasílii w 1960, to do dziś liczącemu 2,6 mln mieszkańców miastu nie udało się dorównać statusem Rio de Janeiro (16 mln) czy São Paulo (20 mln). Podobną tendencję można dostrzec w Tanzanii (w 1973 w miejsce Dar es Salaam stolicą została Dodoma; miasta liczą dziś: 4,4 mln i 0,4 mln mieszkańców), Nigerii (w 1991 stolica przeniesiona z Lagos [16 mln] do Abudży [1,2 mln]), Kazachstanie (w 1997 Ałmaty z populacją na poziomie 1,7 mln została zastąpiona przez Astanę – 0,9 mln), czy w Pakistanie (przeniesienie stolicy w 1966 z Karaczi [24,3 mln] do Islamabadu [1,9 mln]). Najświeższym przypadkiem jest

przeniesienie w 2006 stolicy Mjanmy z 6-milionowego Rangun do budowanego właściwie od nowa Naypyidaw. Odleglejszym czasowo, lecz wyrazistym przykładem jest Turcja, gdzie mimo upływu 100 lat, Stambuł pozostaje centrum gospodarczym i kulturalnym.

Jednym ze stosowanych rozwiązań jest prowadzenie działań dyplomatycznych skierowanych precyzyjnie do miast goszczących i ich władz. W tym celu powołuje się osobnych dyplomatów odpowiedzialnych wyłącznie za relację z danym miastem czy prowincją; począwszy od wspierania inwestorów poprzez stworzenie profilu danego miasta, rozpoznanie jego systemu prawnego, kompetencji władz miejskich czy najbardziej wpływowych ośrodków, elit naukowych, kulturalnych, gospodarczych, ruchów miejskich. Wielka Brytania w ChRL ma 20 „samorządowych dyplomatów” w prowincjach, gdzie UK nie posiada konsulatu generalnego czy ambasady. Swoją działalnością obejmują obszar zamieszkały przez 1,1 mld ludzi wytwarzających PKB o wartości 9,1 bln USD, wspierając współpracę w takich kwestiach jak usługi finansowe, zdrowie i opieka społeczna, zasoby wodne, czysta energia, nauka i innowacje³¹.

Państwa, dostosowując się do rosnącego znaczenia poszczególnych miast, w coraz większym stopniu uwzględniają konieczność dywersyfikacji ról placówek. Formalnie najważniejsze wciąż pozostają ambasady, jednak ze względu na to, że nieraz znajdują się one w stolicach, których rola w życiu gospodarczym i kulturalnym danego kraju się zmniejsza, wzrasta znaczenie innych form obecności jak konsulaty, biura handlowe czy instytuty kultury. Przy czym konsulaty coraz częściej oprócz wypełniania zadań z zakresu praktyki konsularnej, pełnią rolę w dyplomacji ekonomicznej i publicznej. Przykładem takiego działania są indyjskie konsulaty w Szanghaju i Kantonie oraz chiński w Mumbaju, przy zaangażowaniu których możliwe były inwestycje Huawei Corporation i ZTE w Maharasztrze³².

Warto odnotować, że sieci instytutów kultury często tworzone są w ślad za misjami realizującymi interesy gospodarcze państwa wysyłającego. Budowanie soft power, chociaż trudno mierzalne i przynoszące efekty w długim okresie, wspiera i ułatwia realizację zasadniczych interesów. Stąd liczne siedziby Goethe Institut (159), Institut Français (143) czy British Council w wielu miastach, także afrykańskich i azjatyckich.

Oznacza to, że coraz częściej przy lokalizacji przedstawicielstw dyplomatycznych państw brane są pod uwagę nie tylko kryteria poli-

³¹ *China Regional Cities Network*, www.gov.uk/government/world/organisations/china-regional-cities-network, 20.10.2016.

³² P. Ni, *Cities as the New Engine...*, s. 148.

tyczne, lecz także ekonomiczne i kulturalne. W zależności od potrzeb, wymaga to otwarcia nowych placówek lub poszerzenia zakresu działania już istniejących. W drugim przypadku dotyczy to zwłaszcza konsulatów. Z kolei w miastach, gdzie funkcjonują placówki różnego rodzaju, kładzie się większy nacisk na koordynację współpracy między nimi, co realizowane jest przede wszystkim przez ambasady.

Podsumowanie

Na podstawie przeprowadzonej analizy należy stwierdzić, że miasta odgrywają coraz większą rolę na arenie międzynarodowej. Jako podmioty bardziej skłonne do eksperymentowania w poszukiwaniu alternatywnych modeli prowadzenia dyplomacji, uzupełniają działania państw w tej sferze poprzez aktywność w swoich sieciach oraz zastępując je w kolejnej liczbie zadań. Będą też działać równoległe do nich, choćby występując jako strony umów czy podmioty stosunków międzynarodowych. Będzie się to odbywać, podobnie jak do tej pory, przy wsparciu tradycyjnych struktur dyplomatycznych lub za ich przyzwoleniem, gdyż działania te są z reguły komplementarne.

Kolejne sfery działalności w relacjach międzynarodowych będą najpewniej przejmowane przez miasta, pozwalając organom centralnym skupić się na esencjonalnych zadaniach polityki zagranicznej (kwestie bezpieczeństwa, multilateralne). Zatem możliwości i potrzeby miast będą wpływać na budowanie strategii państw i ich priorytety w polityce międzynarodowej. Istotną kwestią jest zatem uznanie przez służby dyplomatyczne miast, przede wszystkim globalnych, za ważnych partnerów we współpracy międzynarodowej – i równocześnie możliwych istotnych konkurentów w tej sferze.

Współpraca z miastami globalnymi i miastami jako takimi to przyszłość dyplomacji i polityki zagranicznej. Znajomość trendów, tkanek miejskich, najważniejszych instytucji i osobistości staje się nieodzowna w działalności nie tylko ambasad, ale i innych placówek. Oznacza znaczne poszerzenie faktycznych zakresów obowiązków konsulów czy radców kulturalnych. Umiejętność wejścia w tematykę miejską, zrozumienie zachodzących w niej procesów, zmieniających się rynków będzie kwalifikacją o wysokim uznaniu. Zdolność lokowania przedstawicielstw w miastach globalnych, w których realizowana będzie większość przepływów kapitałowych, wiedzy i technologii oraz wpływania na nie będzie budowała przewagę dyplomatyczne państw w kolejnych dekadach.

STRESZCZENIE

Proces urbanizacyjny prowadzi do wykształcania się miast globalnych, dla znaczenia których, poza wielkością, istotne są: innowacyjność, usieciowienie, dynamika i aktywność mieszkańców czy komfort życia. Zaistnienie miast globalnych jako osobnego podmiotu stosunków międzynarodowych jest coraz częściej wykorzystywane przez ich władze do prowadzenia relacji na poziomie miasto-miasto i miasto-państwo. Są one także dostrzegane przez podmioty tradycyjnie odpowiadające za prowadzenie polityki zagranicznej. Prowadzi to do zmiany praktyki dyplomatycznej, która coraz częściej postrzega władze samorządowe jako równoprawnych partnerów.

Miłosz Pieńkowski, Katarzyna Rybka-Iwańska

GLOBAL CITIES AND THEIR ROLE IN THE FOREIGN POLICY

Urbanization leads to the creation of global cities which are assessed not only by their size but also innovative capacity, networking, inhabitants' activity or quality of life. Global cities emerge as the separate actors of international relations. Therefore, their authorities are more and more prone to conduct foreign policy on city-to-city and city-to-state levels which is acknowledged by the subjects traditionally responsible for the foreign policy. This leads to the change in the practice of diplomacy where local authorities are perceived as equal partners.

KEY WORDS: *global cities, urbanization, C40, paradiplomacy, subnational actors*

Bibliografia

- Acuto M., *The new climate leaders?*, „Review of International Studies” 2013, vol. 39.
- Atkinson A., *Cities with Jobs: Confronting the Employment Challenge*, „Employment Working Paper” 2012, No. 131.
- Filho Y., *Paradiplomacy and the Diffusion of Regional Integration: An Analysis of the Mercocidades Network*, „Perspectives” 2013, Vol. 21, No. 2.
- Florida R., *Narodziny klasy kreatywnej: oraz jej wpływ na przeobrażenia w charakterze pracy, wypoczynku, społeczeństwa i życia codziennego*, Warszawa 2010.
- Longworth L.C., *On Global Cities*, Chicago 2015.

- Milani C.R.S., Ribeiro M.C.M., *International Relations and the Paradiplo-
macy of Brazilian Cities: Crafting the Concept of Local International Mana-
gement*, „Brazilian Administration Review” 2011, No 8 (1).
- Ni P., *Cities as the New Engine for Sino-Indian Cooperation*, „Journal of
International Affairs”, Spring 2011.
- Tavares R., *Foreign Policy Goes Local. How Globalization Made São Paulo
into a Diplomatic Power*, [www.foreignaffairs.com/articles/south-ame-
rica/2013-10-09/foreign-policy-goes-local](http://www.foreignaffairs.com/articles/south-america/2013-10-09/foreign-policy-goes-local).
- Toly N.J., Segbers K., McCarney P., Amen M. (eds.), *Global Interdiscipli-
nary Studies Series: Cities and Global Governance: New Sites for Interna-
tional Relations*, Routledge 2011.