



Analiza KBN

Nr 4 (56) / 2020

18 marca 2020 r.

© 2020 Uniwersytet Jagielloński & Magdalena Kania

Współpraca miast i regionów w relacjach Unia Europejska – Ameryka Łacińska: program URB AL (1996-2013)

[Magdalena Kania](#)

Wstęp

Współpraca miast i regionów na płaszczyźnie międzykontynentalnej ma długą tradycję. Jej początki w Europie sięgają okresu po zakończeniu II wojny światowej, kiedy to doszło do ukonstytuowania się praktyki współpracujących miast bliźniaczych (*city twinning*), celem odbudowania zaufania w powojennych relacjach społeczeństw wrogich państw. W okresie dekolonizacji praktyka współpracy międzymiastowej i międzyregionalnej została włączona do relacji Europa – Afryka, szczególnie w odniesieniu do miast i regionów francuskich, a następnie byłych kolonii francuskich. Równoległe do poszerzania współpracy w Afryce część państw europejskich – zwłaszcza Hiszpania – zaczęła kierować swoje zainteresowanie w stronę hiszpańskojęzycznego globalnego Południa. Początkowo współpraca prowadzona była głównie w zakresie budowania więzów kulturowych i edukacyjnych, wyrazem czego były wzajemne projekty naukowe czy uczestnictwo w szkołach letnich i kursach edukacyjnych¹. Działania te stanowiły podstawę instytucjonalizacji współpracy miast i regionów między Hiszpanią a Ameryką Łacińską – do dziś pozostającej jednym z najważniejszych kierunków partnerstw na poziomie władz lokalnych.

¹ Cf. J. L. Orella Martínez, *La Diplomacia Cultural de la España de Franco*, „Przegląd Europejski” 2015, t. 37, nr 3, s. 51-64.

Początkowo formy współpracy między miastami i regionami pozostawały poza Wspólnotami Europejskimi. Instytucjonalizacja współpracy miast i regionów między WE/UE a Ameryką Łacińską, wyrażająca się głównie we wsparciu finansowym dla wspólnych projektów, nastąpiła stosunkowo późno², bo dopiero w połowie lat 90. XX w. Równolegle UE zdecydowała się na otwarcie programów skierowanych do państw azjatyckich (m.in. program Asia-URBS) oraz państw śródziemnomorskich (m.in. program MED-URBs i pokrewne).

W 1996 r. Komisja Europejska przyjęła pierwszy horyzontalny program zdecentralizowanej współpracy dla Ameryki Łacińskiej – program URB AL – otwierając tym samym drogę do finansowania wspólnych projektów miast i regionów obu kontynentów. Celem programu było utworzenie bezpośredniego i długoterminowego partnerstwa oraz sieci powiązań między publicznymi lokalnymi podmiotami obu stron, w oparciu o wymianę doświadczeń, transfer wiedzy w zakresie zarządzania politykami publicznymi, a także wypracowanie innowacyjnych rozwiązań lokalnych problemów związanych z urbanizacją³. Wdrożony w 1997 roku, program URB AL aż do 2013 roku stanowił główne wsparcie finansowe kooperacji miast i regionów.

Celem niniejszej analizy jest przybliżenie współpracy miast i regionów w relacji Unia Europejska – Ameryka Łacińska ze szczególnym naciskiem na program URB AL. Wskazując na trzy fazy programu, w analizie wskazuje się na ewolucję współpracy w świetle wpływu zmiennego wymiaru politycznego na sektory zaangażowania. Pomimo niewielkiej skali programu w świetle całej pomocy rozwojowej dla Ameryki Łacińskiej oraz ograniczonego zainteresowania politycznego (brak kontynuacji programu w ramach budżetu 2014-2020), współpraca ta doprowadziła do wypracowania szeregu tzw. dobrych praktyk, tj. innowacyjnych metod przeciwdziałania negatywnym skutkom urbanizacji na obu kontynentach.

Wymiar polityczny

Decyzja o rozciągnięciu dotychczasowej współpracy międzykontynentalnej na miasta i regiony zbiegła się w czasie z przyjęciem przez Unię Europejską w 1994 roku pierwszej strategii dotyczącej relacji UE – Ameryka Łacińska⁴. Strategia ta, przełomowa politycznie, zastąpiła „wzorzec relacji europejsko-południowoamerykańskich [oparty na] lekceważeniu, nieporozumieniu czy nawet wrogości⁵” charakteryzujący okres zimnowojenny. Dokument ten, choć nie odnosił się bezpośrednio do współpracy w zakresie miast i regionów, skupiając się głównie na czynnikach makro-ekonomicznych i wzajemnej współpracy handlowej między regionami, stanowił punkt wyjścia do przyszłych działań. Nieprzypadkowo zresztą przyjęcie przez UE dokumentu regulującego relacje z Ameryką Łacińską przypada na połowę lat 90. XX wieku. Utworzenie w 1994 roku Północnoamerykańskiego Układu Wolnego Handlu (ang.

² Dla przykładu: na poziomie Organizacji Narodów Zjednoczonych dyskusje nad uznaniem *town twinning* jako pełnoprawnego instrumentu współpracy rozwojowej podejmowane były od połowy lat 60. XX wieku.

³ European Commission, *URB-AL Information Letter no 1*, Brussels 1996 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51411/> [dostęp: 15.03.2020].

⁴ *Europe and Latin America: A partnership for action. Basic document on the relations of the European Union with Latin America and the Caribbean*, 1994 [EU Council - EU Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/41670/> [dostęp: 15.03.2020].

⁵ M. Lister, *The European Union and the South. Relations with Developing Countries*, Routledge, London – New York 1997, s. 32.

North American Free Trade Agreement, NAFTA) oraz plany utworzenia strefy wolnego handlu Ameryk (ang. *Free Trade Area of the Americas*, FTAA) były sygnałem alarmowym dla UE do podjęcia proaktywnej polityki względem Ameryki Łacińskiej⁶. Pomimo że Unia od początku preferowała współpracę na poziomie bilateralnym – z poszczególnymi państwami lub z blokami subregionalnymi⁷ – pewnych elementów wyjścia poza ramy czysto państwowe (wykorzystanych później przez same miasta i regiony) doszukiwać się można w kontekście promowania obywatelskiej partycypacji w kształtowaniu politycznej przyszłości społeczeństw latynoamerykańskich. Na szczytach UE – Ameryka Łacińska i Karaiby (tzw. EU-LAC) w Rio de Janeiro (1999) oraz w Madrycie (2002) obydwie ugrupowania pozytywnie odnosiły się do istniejących już programów oraz możliwości uruchomienia kolejnych programów horyzontalnych⁸ wzmacniających wybrane obszary współpracy, w tym URB AL.

Tym niemniej, mimo istnienia i kontynuacji programów horyzontalnych takich jak URB AL, kwestie dotyczące współpracy na poziomie lokalnym rzadko pojawiały się na agendzie dwustronnych szczytów, a jeśli już to w formie mocno ograniczonej, na co wskazuje poniższa tabela 1.

Szczególne znaczenie dla rozwoju współpracy miast i regionów w relacjach UE – Ameryka Łacińska miała Deklaracja z Limy z 2008 roku⁹, która stanowiła punkt wyjścia przy kształtowaniu trzeciej edycji programu URB AL III (2008-2013). Władze lokalne po raz pierwszy *explicite* zostały uznane w zakresie podmiotowym jako aktorzy współdziałający na rzecz dwustronnych stosunków. Jak zaznaczono w tabeli, bezpośrednim celem stały się działania UE i Ameryki Łacińskiej na rzecz wzmocnienia roli władz lokalnych, zwłaszcza w kontekście ich działań na rzecz zwiększenia partycypacji społecznej w kształtowaniu polityk publicznych. Tym samym, wsparcie dla tworzenia międzykontynentalnych sieci powiązań (charakterystyczne dla URB AL I oraz URB AL II) zostało uznane jako jeden z głównych celów politycznej współpracy międzykontynentalnej.

Kolejnym przełomem politycznym w zakresie instytucjonalnego wzmacniania współpracy miast i regionów w relacji Unia Europejska – Ameryka Łacińska była inicjatywa dialogu strukturalnego UE na temat pomocy rozwojowej, przeprowadzonego w latach 2010-2011 z przedstawicielami rządów lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego, promującego koncepcję partnerstwa między instytucjami europejskimi a władzami lokalnymi w zakresie współpracy międzynarodowej¹⁰. Prowadzony w formie rozmów czwórstronnych (tzw. *quadrilogue*), dialog zrzęcał przedstawicieli Komisji Europejskiej (dyrekcje generalne związane z rozwojem oraz delegacje), Parlamentu Europejskiego (Komisja Rozwoju – DEVE), państw

⁶ M. García, *The European Union and Latin America: 'Transformative Power Europe' versus the Realities of Economic Interests*, „Cambridge Review of International Affairs” 2015, t. 28, nr 4, s. 627.

⁷ Por. V. Tayar, *The European Union and Latin America: The Configuration of Interregional and Transatlantic Cooperation*, „Portuguese Journal of Social Science” 2018, t. 17, nr 2, s. 200-203.

⁸ M. Gawrycki, *Unia Europejska – Ameryka Łacińska i Karaiby. Trudne Partnerstwo dwóch regionów*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2004, s. 90.

⁹ European Parliament, *Lima Declaration 'Addressing Out People's Priorities Together'*, V Latin America and Caribbean – European Union Summit, Lima, 16 May 2008, http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124268/v_16_5_2008_lima_en.pdf [dostęp: 15.03.2020].

¹⁰ *Resolution of 15 March 2007 on Local Authorities and Development Cooperation*, „Official Journal of the European Union” 2007, nr C 301E, s. 249.

członkowskich (głównie państwowe agencje rozwojowe i ministrowie) oraz przedstawicieli rządów lokalnych i społeczeństwa obywatelskiego (sieci i stowarzyszenia), w ramach spotkań skierowanych do władz lokalnych w Europie (tzw. spotkania brukselskie) oraz do władz lokalnych partnerskich (tzw. spotkania regionalne).

Tabela 1: Tematyka współpracy na poziomie lokalnym w agendzie EU–Ameryka Łacińska (1999-2015)

Szczyt	Data	Nawiązania do współpracy na poziomie lokalnym
1. Szczyt EU-LAC: Rio de Janeiro	1999	<u>Brak bezpośrednich nawiązań</u> ; podkreślenie znaczenia „nowych aktorów i partnerów” w tym społeczeństwa obywatelskiego – konieczność dialogu między rządami a społeczeństwem obywatelskim (pkt 21)
2. Szczyt EU-LAC: Madryt	2002	<u>Brak bezpośrednich nawiązań</u> ; zwrócenie uwagi na wielowymiarowość rozwoju społeczno-ekonomicznego: wymiar międzynarodowy, regionalny, lokalny (pkt 51)
3. Szczyt EU-LAC: Guadalajara	2004	<u>Bezpośrednie nawiązanie do programu</u> : wyrażenie chęci kontynuacji wsparcia oraz wzmocnienia zdecentralizowanej współpracy, włączając URB-AL, w tym chęć poszerzenia zakresu programu (pkt 87); pozytywny odbiór dialogu między parlamentami lokalnymi i regionalnymi władzami oraz innymi zdecentralizowanymi aktorami (pkt 102).
4. Szczyt EU-LAC: Wiedeń	2006	<u>Bezpośrednie nawiązanie do poziomu lokalnego</u> : wsparcie działań na rzecz partycypacji ludności lokalnej (w tym rdzennej ludności) na poziomie lokalnym , narodowym i regionalnym (pkt 5); zwrócenie uwagi na lokalne budowanie zdolności w zakresie zarządzania na wypadek katastrof naturalnych (pkt 28)
5. Szczyt EU-LAC: Lima	2008	<u>Bezpośrednie nawiązanie do władz lokalnych (ujęcie podmiotowe)</u> : wsparcie dla lokalnych władz publicznych obu regionów w zakresie działań na rzecz włączenia społecznego poprzez wsparcie sieci powiązań między podmiotami oraz wzmocnienie budowania zdolności (pkt 26)
6. Szczyt EU-LAC: Madryt	2010	brak nawiązań – ani do zakresu podmiotowego, ani przedmiotowego wymiaru lokalnego
1. Szczyt EU-CELAC: Santiago ¹¹	2013	Poziom lokalny w aspekcie podmiotowym ograniczony do lokalnych wspólnot oraz lokalnej ludności rdzennej (pkt 10, 28, 39)
2. Szczyt EU-CELAC: Bruksela	2015	<u>Bezpośrednie nawiązanie (ujęcie podmiotowe)</u> : podkreślenie znaczenia biregionalnego dialogu nt. rozwoju miejskiego oraz wzmocnienie rządów lokalnych , włączając w to inicjatywy oparte o wymianę doświadczeń, transfer wiedzy nt. polityk rozwoju regionalnego (pkt 65)

Źródło: opracowanie własne na podstawie tekstów deklaracji poszczególnych szczytów dostępnych na stronie Parlamentu Europejskiego: <https://www.europarl.europa.eu/delegations/pl/dlat/documents/eu-texts>.

¹¹ W 2010 roku państwa Ameryki Łacińskiej zdecydowały się utworzyć Wspólnotę Państw Ameryki Łacińskiej i Karaibów (CELAC), stąd dotychczasowe szczyty w formacie EU-LAC zostały zastąpione szczytami EU-CELAC.

Jedno ze spotkań regionalnych – zorganizowane we wrześniu 2009 roku w Asunción – zostało w całości poświęcone Ameryce Łacińskiej¹². Konkluzje grup roboczych jednoznacznie wskazały na fragmentaryczność działań UE w kontekście wspierania zdecentralizowanej współpracy UE– Ameryka Łacińska, odnosząc się do argumentu braku spójności oraz konsekwencji działań UE w tym zakresie. Jak stwierdzono, UE powinna w szerszym zakresie brać pod uwagę dywersyfikację politycznych i społecznych uwarunkowań na poziomie lokalnym w państwach Ameryki Łacińskiej, w tym zwłaszcza przy projektowaniu mechanizmów wsparcia finansowego. Konieczność wzmocnienia działań wskazano też w obszarze wymiany informacji, w tym dzielenia się dobrymi praktykami oraz wymiany doświadczenia między aktorami europejskimi a latynoamerykańskimi. Lokalni aktorzy w państwach Ameryki Łacińskiej wskazali też na konieczność większego zaangażowania delegacji unijnych w poszczególnych państwach¹³.

Wymiar finansowy

Pojęcie zdecentralizowanej współpracy w ramach konkretnych programów finansowych Unii Europejskiej pojawia się dopiero w IV Konwencji z Lomé (1989 rok) w odniesieniu do państw AKP (Afryka-Karaiby-Pacyfik). Forma ta – skierowana do szeroko pojętych aktorów zdecentralizowanych – w założeniu miała uzupełniać prowadzone od lat 70. XX wieku tzw. mikroprojekty, wspierające niskonakładowe, często jednorazowe przedsięwzięcia promujące współpracę rządów lokalnych. Choć na poziomie państw praktyka współpracy miast i regionów europejskich oraz latynoamerykańskich była obecna¹⁴, początkowo nie znajdowała ona odzwierciedlenia w polityce WE/UE, w którym to wymiarze wsparcie finansowe było ograniczone do państw AKP.

W 1992 r. na mocy rozporządzenia Rady UE nr 443/92¹⁵ pomoc finansowa i techniczna dla państw Ameryki Łacińskiej i Azji została poszerzona podmiotowo. Zgodnie z rozporządzeniem odbiorcami pomocy mogły być również zdecentralizowane władze publiczne (*decentralized authorities*), jak również innego typu zdecentralizowani aktorzy. W tym samym roku Komisja przyjęła nową linię budżetową finansującą zdecentralizowaną pomoc z państwami trzecimi¹⁶.

¹² Por. European Commission, *Structured Dialogue on the involvement of Civil Society and Local Authorities in EC cooperation*, Working Paper, https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/Working_paper_on_Structured_Dialogue-2.pdf [dostęp: 15.03.2020].

¹³ CISOH, *Report of Working Group 1: Roles and added-value of CSOs and LAs in External Cooperation*, Asunción, September 2010, https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/SD:_Seminar_2 [dostęp: 15.03.2020].

¹⁴ Dla przykładu: współpraca miast i regionów między Ameryką Łacińską a Hiszpanią, która sięga jeszcze czasów przed wstąpieniem Hiszpanii do Wspólnot Europejskich, była kontynuowana w stosunkach bilateralnych przy braku mechanizmów współpracy na poziomie unijnym; również część niemieckich miast i regionów zaczęło od końca lat 80. kierować politykę współpracy w stronę państw Ameryki Łacińskiej (np. rozpoczęcie współpracy między Hamburgiem a León w Nikaragui po rewolucji sandinistów)

¹⁵ Council Regulation (EEC) no 443/92 of 25 February 1992 on financial and technical assistance to, and economic cooperation with, the developing countries in Asia and Latin America, „Official Journal of the European Communities” 1992, nr L 52, art. 3.

¹⁶ Commission of the European Communities, *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Overall Assessment of the Operations Financed by the Community under the Regulation on Decentralised Cooperation*, COM(2003) 412 final, Brussels, 11.07.2003,

Podstawa prawna dla nowej linii budżetowej została uregulowana w rozporządzeniu nr 1659/98¹⁷ (odpowiednio przedłużona na kolejne lata w 2002 roku¹⁸ oraz w 2004 roku¹⁹).

URB-AL I oraz II: tworzenie partnerstwa

Pierwsze dwie fazy programu URB AL (1997-2000 oraz 2000-2007) miały charakter eksperymentalny. Celem programu było utworzenie sieci powiązań władz lokalnych państw europejskich i latynoamerykańskich w oparciu o wspólne projekty tematyczne. Sieci te miały łączyć z jednej strony podmioty, dla których wybrane przez Komisję problemy stanowiły wyzwanie na poziomie lokalnym, z drugiej strony zaś te podmioty, które miały już polityczne i administracyjne doświadczenie w przeciwdziałaniu negatywnym skutkom tychże problemów. Tym samym, projekty miały w zamierzeniu prowadzić do wypracowania wspólnych rozwiązań, zoperacjonalizowanych w formie konkretnych projektów współfinansowanych przez Komisję²⁰. Poza wymiarem czysto finansowym Unia wspomagała rozwój sieci poprzez stworzenie europejsko-latynoamerykańskiego zaplecza eksperckiego (ośmiu ekspertów: czworo z państw UE, czworo z Ameryki Łacińskiej) – tzw. Technicznego Komitetu Wysokiego Szczebla – celem ułatwienia implementacji programu oraz monitoringu poszczególnych jego szczebli²¹. W pierwszej fazie projektu sieci powiązań tworzone były między miastami, regionami oraz innymi władzami publicznymi o charakterze lokalnym spośród 15 państw członkowskich UE oraz 18 państw z Ameryki Łacińskiej²² (około 50-150 partnerów na sieć, z tym że liczba podmiotów po stronie europejskiej nie mogła być wyższa niż 2/3 podmiotów latynoamerykańskich²³). Ustanowiono osiem grup tematycznych, co zostało wykazane w poniższej tabeli 2. Już w pierwszym roku od ustanowienia pięciu pierwszych sieci, ponad tysiąc miast europejskich i latynoamerykańskich podjęło działania celem zaangażowania się w prace sieci²⁴. W sieci tych wzięli udział aktorzy ze wszystkich 33 państw biorących udział w projekcie - przynajmniej po jednym uczestniku z każdego państwa²⁵.

¹⁷ Council Regulation (EC) No 1659/98 of 17 July 1998 on decentralised cooperation, „Official Journal of the European Communities” 1998, nr L213, s. 6.

¹⁸ Regulation (EC) No 955/2002 of the European Parliament and of the Council of 13 May 2002 extending and amending Council Regulation (EC) No 1659/98 on Decentralised Cooperation, „Official Journal of the European Communities” 2002, nr L 148, s. 1.

¹⁹ Regulation (EC) No 625/2004 of 31 March 2004 extending and amending Regulation (EC) No 1659/98 on Decentralised Cooperation, „Official Journal of the European Union” 2004, nr L 99, s. 1.

²⁰ European Commission, *URB-AL Information Letter no 1*, Brussels 1996 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51411/> [dostęp: 15.03.2020].

²¹ European Commission, *URB-AL Information Letter no 2*, Brussels 1996 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51412/> [dostęp: 15.03.2020].

²² Państwa z regionu Ameryki Łacińskiej: Argentyna, Boliwia, Brazylia, Chile, Ekwador, Gwatemala, Honduras, Kolumbia, Kostaryka, Kuba, Meksyk, Nikaragua, Panama, Paragwaj, Peru, Salwador, Urugwaj, Wenezuela.

²³ European Commission, *URB-AL Information Circular no 3*, Brussels 1997 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51413/> [dostęp: 15.03.2020].

²⁴ European Commission, *URB-AL Information Circular no 6*, Brussels 1998 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51416/> [dostęp: 15.03.2020].

²⁵ European Commission, *URB-AL Information Circular no 7*, Brussels 1998 [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/51417/> [dostęp: 15.03.2020]

Tabela 2: Sieci tematyczne współpracy w ramach URB AL I (1997-2000)

Sieci tematyczne	Zakres tematyczny	Podmiot zarządzający	Początek działania	Liczba członków
Miasta i narkotyki	Rola władz lokalnych w prewencji antynarkotykowej oraz leczeniu i reintegracji społecznej uzależnionych; ochrona przed przestępstwami związanymi z narkotykami	Miasto Santiago (Chile)	1997	74 członków: 54 LA 20 UE
Konserwacja historii miejskiej	Konserwacja zabytków w wymiarze miejskim, celem ochrony dziedzictwa kulturowego	Prowincja Vicenza (Włochy)	1998	96 członków: 34 LA 62 EU
Demokracja miejska	Lokalna demokracja jako wzmocnienie demokracji globalnej; instytucjonalizacja relacji; problem wykluczenia; edukacja; szkolenia	Miasto Issy-les-Moulineaux (Francja)	1999	108 członków: 72 LA 36 UE
Rola miast w promocji rozwoju ekonomicznego	Planowanie strategiczne na rzecz rozwoju; zdrowie publiczne i środowisko; turystyka, kultura, sport; polityka zatrudnienia	Miasto Madryt (Hiszpania)	1999	150 członków: 90 LA 60 EU
Polityki społeczne na poziomie miejskim	Polityka zatrudnienia; polityka względem osób bezdomnych; integracja społeczna; przemoc domowa; polityka wobec seniorów	Gmina Montevideo (Urugwaj)	1999	92 członków: 65 LA 27 EU
Środowisko miejskie	Brak danych	Miasto Malaga (Hiszpania)	2001	Brak danych
Zarządzanie i kontrola urbanizacji	Planowanie strategiczne; modernizacja lokalnego zarządzania przy współpracy z obywatelami	Gmina Rosario (Argentyna)	2000	Brak danych
Mobilność w wymiarze miejskim	Tworzenie zdecentralizowanych sieci; tworzenie i implementacja projektów miejskich w oparciu o wielopodmiotowy dialog	Miasto Stuttgart (Niemcy)	2000	Brak danych

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych materiałów informacyjnych.

W ocenie całościowej współpracy Komisji z Ameryką Łacińską, realizacja projektów horyzontalnych została oceniona jako efektywna²⁶. Przede wszystkim wartość dodaną programu stanowiło utworzenie długotrwałych relacji między podmiotami lokalnymi, jak również zwiększenie zdolności pomiotów lokalnych w zakresie zarządzania zdecentralizowanymi programami. W związku z sukcesem edycji pilotażowej, Komisja zdecydowała o przedłużeniu programu na okres lat 2000-2005, zwiększając jednocześnie nakłady na program do 50 mln euro²⁷, co stanowiło trzykrotny przyrost w porównaniu z funduszem dostępnym w poprzedniej edycji programu. Dodatkowe środki miały zostać przeznaczone na utworzenie sześciu nowych grup tematycznych. Nowe grupy tematyczne przedstawia poniższa tabela 3. Ostatecznie przedłużono drugą edycję programu do 2007 roku w związku z rosnącą popularnością programu i ciągłym zainteresowaniem projektami – w 2002 roku przyjęto 20 nowych projektów; w 2003 roku – 22 nowe projekty; w 2004 roku – 27 nowych projektów; w 2005 – 28 nowych projektów. Utworzone zostało również Centrum Zasobów URB-AL oraz Obserwatorium celem szerzenia informacji nt. wyników działań sieci tematycznych, w tym w zakresie dzielenia się dobrymi praktyki z dotychczasowych projektów²⁸.

Tabela 3: Sieci tematyczne współpracy w ramach URB AL II (2001-2007)

Sieci tematyczne	Podmiot zarządzający
Finanse lokalne, budżet obywatelski	Gmina Porto Alegre (Brazylia)
Zmniejszanie biedy miejskiej	Miasto Sao Paolo (Brazylia)
Sytuacja mieszkaniowa w miastach	Nie powołana
Promocja kobiet w lokalnej polityce	Miasto Barcelona (Hiszpania)
Miasta i społeczeństwa informacyjne	Miasto Brema (Niemcy)
Bezpieczeństwo miejskie	Valparaiso (Chile)

Źródło: opracowanie własne na podstawie dostępnych materiałów informacyjnych.

W ramach dwóch pilotażowych edycji programu zrealizowano ponad 170 projektów w ramach 13 sieci tematycznych. Druga ewaluacja programu z 2004 roku potwierdziła skuteczną realizację projektu, wskazując jednak na problemy w realizacji wynikające ze słabości instytucjonalnej lokalnych wspólnot²⁹. Z kolei ewaluacja programu z 2007 roku wskazywała na sukces

²⁶ European Commission, *Regional Strategy Paper for Central America 2002-2006* [EU Commission – Working Document], Archive of European Integration at the University of Pittsburgh, <http://aei.pitt.edu/38380/> [dostęp: 15.03.2020], s. 17-18.

²⁷ European Commission, *Latin America Regional Strategy Document 2002-2006 Programing*, http://eeas.europa.eu/archives/docs/la/rsp/02_06_en.pdf [dostęp: 15.03.2020].

²⁸ European Commission, *Annex to the Communication From the Commission to the Council and the European Parliament. Annual Report 2006 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2005*, SEC(2006) 808, Brussels, 22.06.2006, , s. 76.

²⁹ Directorate-General for External Relations, *Strategy Document. The Effectiveness of European Union Development Cooperation with Latin America: Assessment and Perspectives*, April 2008, EXPO/B/AFET/2007/48, s. 23.

programu, szczególnie w odniesieniu do wzmocnienia wizerunku Komisji w Ameryce Łacińskiej³⁰.

URB AL III: nowoczesne partnerstwo

O ile pierwsze dwie edycje miały charakter eksperymentalnego budowania partnerstw międzykontynentalnych, o tyle do kolejnej edycji obie strony podeszły z większymi ambicjami politycznymi i strategicznymi. Co istotne, w porównaniu z poprzednimi, trzecia edycja opierała się na ograniczeniu roli aktorów europejskich, dając większą przestrzeń do działania dla lokalnych władz latynoamerykańskich. Nowa edycja wprowadziła też znaczące innowacje³¹. Po pierwsze, nacisk położony został na zapewnianie społecznej spójności, w tym rolę władz lokalnych w zapewnianiu spójności społecznej, która była jednym z głównych celów Deklaracji z Limy. Po drugie, wzmocniono struktury instytucjonalne programu poprzez utworzenie Biura Orientacji i Koordynacji (*Orientation and Coordination Office, OCO*), kierującego strategicznym wsparciem programu. Po trzecie, zdecydowano się odstąpić od formatu tematycznie skoncentrowanych sieci na rzecz ogólnego wsparcia dla rządów lokalnych, które działają w zakresie polityk społecznej i terytorialnej spójności. Po czwarte, zmniejszona została liczba miast i obszarów uczestniczących w programie.

W ramach trzeciej edycji Komisja dofinansowała 20 projektów o wartości 50 mln euro. W porównaniu z projektami w ramach zdecentralizowanej współpracy dla innych regionów partnerskich (Azja, państwa śródziemnomorskie) projekty w ramach URB AL III były stosunkowo duże w skali (średnio 2,5 mln euro na projekt) i długotrwałe (średni okres realizacji około 2 lat), nastawione głównie na wzmocnianie lokalnych rządów, problemy środowiskowe oraz lokalny rozwój społeczny i ekonomiczny³². W raporcie ewaluacyjnym przeprowadzonym na zlecenie Komisji Europejskiej działanie programu URB AL III zostało oceniane jako pozytywne, mające dodatni wpływ na wzmocnianie instytucjonalnych i operacyjnych zdolności władz lokalnych w Ameryce Łacińskiej, w tym w kontekście strategicznego planowania na poziomie lokalnym, tworzenia partycypacyjnego środowiska dla lokalnych wspólnot czy utworzenia publiczno-prywatnej współpracy w zakresie polityk publicznych³³.

Podsumowanie

Program URB AL trwający w latach 1997-2013 stanowił przykład efektywnej oddolnej współpracy w zakresie wymiany eksperckiej i transferu wiedzy celem radzenia sobie z problemami na poziomie lokalnym. Przez prawie dwie dekady funkcjonowania program zaangażował ponad 1000 władz lokalnych z państw UE i Ameryki Łacińskiej, włączając w to

³⁰ European Commission, *Mid-Term Review and Regional Indicative Programme 2011-2013 for Latin America*, <https://eulacfoundation.org/en/content/mid-term-review-and-regional-indicative-programme-2011-2013-latin-america>, s. 14 [dostęp: 15.03.2020].

³¹ Por. Orientation and Coordination Office (OCO), *Final Report: Scope and Lessons of the URB-AL III Programme*, Diputació de Barcelona (URB AL III Programme Orientation and Coordination Office), Barcelona 2013, s. 15-19.

³² A. F. de Losada, M. Barcelo, K. Rebowska, *Study on Capitalization of European Decentralised Cooperation. Final Report 2012*, EUROPEAID/129783/C/SER/multi, Request for Service No 2012/290347-1, s. 20.

³³ Ibidem, s. 22.

społeczeństwo obywatelskie, środowiska akademickie oraz sektor prywatny. Tematyka programu obejmowała szeroki zakres działań – od przeciwdziałania narkotykom, po ochronę dziedzictwa kulturowego, migrację, problemy środowiskowe czy stymulację rozwoju ekonomicznego na poziomie lokalnym. Raporty ewaluacyjne prowadzone od początku programu wskazywały na jego efektywności oraz wzmacnianie społecznej partycypacji w kształtowaniu polityk publicznych. Tym samym URB AL stanowił swoiste laboratorium idei, przez prawie dwie dekady odzwierciedlając dynamikę współpracy UE-Ameryka Łacińska, jak również wskazując na zmianę potrzeb i wyzwań przed którymi stają władze lokalne i miasta. Wskazując na trwałość i efektywności projektów w ramach ostatniej edycji URB AL, Jordi Castells i Masanes, Główny Koordynator Biura Orientacji i Koordynacji URB AL konkludował:

„W czasach kryzysu, gdy kwestionowane są tradycyjne modele współpracy międzynarodowej, satysfakcję sprawia obserwowanie wyników osiągniętych dzięki innowacyjnym i pionierskim programom, takim jak URB-AL III. Sukces programu, który podkreśla potencjał rządów lokalnych jako kluczowych graczy w polityce rozwojowej, stawia nacisk na kompleksowe, przekrojowe podejście do rozwoju oraz sprzyja partnerstwom, tym samym oferując wskazówki dla przyszłych form zdecentralizowanej współpracy³⁴”.

Pomimo tego, w ramach kolejnego budżetu unijnego 2014-2020 w ramach Instrumentu Współpracy Rozwojowej (DCI) Komisja zdecydowała o niekontynuowaniu programu. Tym samym, na stan dzisiejszy, URB AL III stanowi ostatni zinstytucjonalizowany program przeznaczony całościowo na potrzeby współpracy miast i regionów europejskich i latynoamerykańskich finansowanych z budżetu unijnego na pomoc rozwojową. Regionalne programy skierowane do Ameryki Łacińskiej w wieloletnich ramach finansowych 2014-2020 powracają, mimo sukcesów na poziomie lokalnym, do tradycyjnych komponentów: wymiaru kontynentalnego oraz subregionalnego. Tematy, które były poruszane przez sieci partnerstw na poziomie lokalnym zostały włączone do ogólnych programów skierowanych do państw Ameryki Łacińskiej, m.in. [COPOLAD II](#) w zakresie polityki antynarkotykowej; [EUROSOCIAL+](#) w ramach polityki spójności; czy [EUROCLIMA+](#) w zakresie polityk dotyczących zmian klimatu i środowiska.

³⁴ Orientation and Coordination Office (OCO), *Main Achievements and Impacts of the URB-AL III Programme Projects*, Barcelona 2013, s. 9.