



## Aktorzy subpaństwowi jako podmioty dyplomacji

Agata Rydzewska | Uniwersytet Warszawski  
<https://orcid.org/0000-0001-7772-4275>

### Streszczenie

**Słowa kluczowe:**

paradyplomacja,  
dyplomacja  
współczesna,  
dyplomacja  
subpaństwowa,  
aktywność  
zewnętrzna

Celem artykułu jest analiza aktorów subpaństwowych jako podmiotów dyplomacji. W artykule został poruszony problem ewolucji podmiotowej dyplomacji oraz trudności we współczesnym definiowaniu tego pojęcia. Ponadto opisane zostały kwestie dotyczące naukowego dyskursu na temat aktywności zewnętrznej jednostek terytorialnych, tj. problemu z terminologią oraz różnorodnym poziomem zaawansowania. Przedstawiono różne klasyfikacje motywów takiej działalności oraz zobrazowano przykładami instrumenty, którymi się posługują.

### Sub-state actors as subjects of diplomacy (Summary)

**Keywords:**  
paradiplomacy,  
contemporary  
diplomacy, sub-state  
diplomacy, external  
activity

The aim of the article was to analyse sub-state actors as subjects of diplomacy. In the article, the problem of a subjective evolution of diplomacy and difficulties with contemporary definition of this term were discussed. Furthermore, the issues regarding the scholarly discourse about external activity of sub-state units (terminology and diverse level of advance) was described. The various classification of motives of the foreign actions was presented. In addition, in the article there are examples of the instruments used by sub-state actors.

## Wstęp

W tradycyjnym rozumieniu dyplomacja jest pojęciem państwocentrycznym, aczkolwiek procesy globalizacji i demokratyzacja stosunków międzynarodowych spowodowały, że takie podejście nie jest już wystarczające, aby wytłumaczyć współczesne funkcjonowanie dyplomacji. Obecnie obok państwa jako podmioty dyplomacji można zakwalifikować również uczestników pozapaństwowych<sup>1</sup>, a także – ważniejszych z punktu widzenia niniejszego artykułu – aktorów subpaństwowych. Działalność poszczególnych jednostek różni się od siebie nawzajem, jednak aktywność międzynarodowa zyskuje na popularności. Dlatego warto pochylić się nad różnicami, rodzajami oraz motywami, które powodują, że jednostki terytorialne decydują się na działanie poza granicami własnego państwa.

## Ewolucja podmiotowa dyplomacji

Sam termin „dyplomacja” prawdopodobnie pochodzi od greckiego słowa *diplóos*, oznaczającego dokument złożony we dwoje, aby jego treść nie była widoczna na zewnątrz, który służył do przekazania posłom instrukcji, i można go uznać za pierwowzór listów uwierzytelniających (Ceglarska 2016: 66). Nadawał on wysyłanym posłom określone przywileje. Jednak mimo że instytucja dyplomacji zrodziła się już w starożytności, to sam termin został spopularyzowany dopiero na przełomie XVII i XVIII wieku. Jako przykład definicji z tamtego okresu można podać ujęcie autorstwa Edmunda Burkego, który uznał dyplomację jako „ogół procedur polityczno-instytucjonalnych, za pomocą których państwa utrzymują stosunki wzajemne” (Łakota-Micker 2016: 15). Wraz z upowszechnieniem się terminu zaczęto w różny sposób interpretować jego istotę, a co za tym idzie – pojawiły się różnorodne definicje, tworzone przez wielu autorów ze środowiska naukowego, ale także praktyków, które pokazują wielowymiarowość i wieloaspektowość pojęcia dyplomacji.

Można wykazać trzy główne sposoby rozumienia dyplomacji. Jedno z nich odnosi się do obszaru działalności państwa. W ten sposób definiuje dyplomację m.in. Julian Sutor, przedstawiając ją jako „specyficzną działalność określonych organów państwowych” (Sutor 2019: 41), dodatkowo wymieniając organy odpowiedzialne i upoważnione do prowadzenia polityki zagranicznej zarówno na podstawie prawa międzynarodowego, jak i prawa krajowego (Sutor 2019: 41). W innym podejściu do dyplomacji autorzy przedstawiają ją jako swoistego rodzaju metody i środki do osiągnięcia celów polityki zagranicznej. W tę kategorię wpisuje się definicja zaproponowana przez

<sup>1</sup> Autorka w artykule powołuje się na podział zaproponowany przez Irenę Popiuk-Rysińską, która wyróżnia dwie podstawowe grupy uczestników stosunków międzynarodowych: państwa oraz uczestników niepaństwowych (pozapaństwowych), do których zaliczają się m.in. narody, zbiorowe podmioty międzypaństwowe, zbiorowe podmioty międzyspołeczne, zbiorowe podmioty gospodarcze oraz prywatne i subpaństwowe (terytorialne) podmioty krajowe, w tym regiony (Popiuk-Rysińska 2006: 91).

Rajnolda Przędzieckiego, polskiego dyplomaty, który przedstawił dyplomację w znaczeniu ogólnym jako „sztukę zręcznego, nieraz przebiegłego, unikającego przemocy i gwałtu, przeprowadzenia z góry ułożonym planem swoich zamiarów o charakterze politycznym”, a w znaczeniu bardziej szczegółowym jako „zespół osób, oddających się służbie państwowej na polu stosunków międzynarodowych” (za: Orzechowski 2002: 31). To bardziej konkretne ujęcie wpisuje się w trzeci sposób rozumienia dyplomacji, czyli jako służbę dyplomatyczno-konsularną i aparat organizacyjny, realizujący zadania polityki zagranicznej (Molendowski, Polan 2007: 14).

Niezależnie od odmienności i wielości definicji, gdzie autorzy zwracają uwagę na różne aspekty dyplomacji, w ujęciach tradycyjnych czynnikiem łączącym jest to, że to państwa są uznawane jako podmioty dyplomacji. Jednak nie oddaje to istoty współczesnej złożoności środowiska dyplomatycznego, z racji tego, że coraz więcej innych podmiotów czynnie uczestniczy zarówno oficjalnie, jak i nieoficjalnie w działaniach dyplomatycznych. Wiele autorów, m.in. John Hoffman w publikacji *Reconstructing Diplomacy*, zgłasza potrzebę rekonstrukcji oraz redefinicji pojęcia dyplomacji. Jednakże nie ma zgody wśród środowiska naukowego na to, jak najlepiej oddać jej współczesne oblicze (Surmacz 2015: 32).

W artykule *The Renaissance of Diplomatic Theory* Stuart Murray opisuje trzy podejścia szkół „myśli dyplomatycznej”: tradycyjną oraz dwie powstałe po 1989 roku – jedną, określoną jako „powstająca, rodząca się” (*nascent*) i drugą, innowacyjną (*innovative*). Pierwsza z nich jest prawie w całości odmienna od tradycyjnego podejścia. Zakłada, że przede wszystkim nie należy próbować tworzyć sztywnych ram dla pól, gdzie państwo odgrywa najważniejszą rolę. Wręcz przeciwnie, powinno się, zgodnie z tą szkołą, odejść od państwowcentrycznej perspektywy, jako że nie wystarcza już ona, aby wytłumaczyć nową rzeczywistość. Uczeni utożsamiający się z tym podejściem uważają, że badając podmioty niepaństwowe pod kątem działań dyplomatycznych, można odkryć wiele nowych rodzajów i gałęzi dyplomacji. Co więcej, szkoła ta zgadza się ze stwierdzeniem, iż tradycyjną dyplomację dotknął kryzys, a nawet – idąc dalej – niektórzy reprezentanci przepowiadają jej koniec, np. Carne Ross, brytyjski dyplomata, który w swojej książce zatytułował rozdział *Koniec dyplomacji* (*The End of Diplomacy*). Ponadto według tego podejścia to aktorzy niepaństwowi odgrywają ważniejszą rolę w dyplomacji i zdołały znaleźć oraz wykorzystać braki w działaniach państw, aby wypracować swoją pozycję na arenie międzynarodowej (Murray 2012: 21).

Szkoła innowacyjna nie jest zaś tak radykalna. W swoich założeniach znajduje miejsce zarówno dla aktorów państwowych, jak i niepaństwowych. Charakterystyczne dla tej myśli jest odejście od retoryki, która nakazuje konkretny wybór, tj. jak tradycjoniści – państwa – albo radykałowie – niepaństwowe podmioty. Są przeciwni skrajnościom i selekcji między nowym a dawnym. Jednak zwracają uwagę, że nowe podmioty pozapaństwowe powinny być ujmowane przez wszystkich teoretyków dyplomacji i jednym z założeń tej myśli jest, że termin dyplomacja może być stosowany do

wszystkich aktorów, nawet tych pozapaństwowych, ze względu na ich wciąż rosnącą pozycję we współczesnych stosunkach międzynarodowych (Murray 2012: 25).

Ta rosnąca pozycja dotyczy również podmiotów subpaństwowych. Wzrost aktywności zewnętrznej jednostek terytorialnych ma związek ze zmianami systemowymi samego państwa, ale także modyfikacjami, które zaistniały w porządku międzynarodowym. Dodatkowo przyczynił się do tego rozwój zarówno gospodarczy, jak i polityczny samych regionów. Procesy globalizacyjne spowodowały, że granica pomiędzy sprawami wewnętrznymi a zewnętrznymi uległa zatarciu, co znacząco przyczyniło się do podziału kompetencji między władze centralne a regionalne (Keating 1999: 1), zaś podmioty subpaństwowe w ramach swoich uprawnień dostały możliwość współpracy ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami i innymi aktorami stosunków międzynarodowych (Molo 2014: 86).

### Pojęcie paradyplomacji

Badania nad aktywnością zewnętrzną podmiotów subpaństwowych można datować na połowę lat 80. XX wieku. Jedną z kluczowych prac była publikacja *The International Dimension of Subnational Self-Government*, w której Ivo Duchacek zwraca uwagę na obecność jednostek terytorialnych na arenie międzynarodowej poprzez inwestycje zagraniczne, promocje handlu, wymiany kulturalne czy działania w zakresie kwestii energii i ekologii. Wówczas wprowadza termin „mikrodyplomacja”, nawiązując do dyplomacji tradycyjnej, którą określa jako „makrodyplomację” (Duchacek 1984: 5). Termin ten jednak nie zyskał popularności. Co więcej, wśród środowiska naukowego nie ma zgody co do terminologii odnoszącej się do aktywności zewnętrznej podmiotów subpaństwowych. W publikacjach poruszających tę tematykę można znaleźć takie terminy, jak „dyplomacja regionalna”, „postdyplomacja”, „dyplomacja części składowych” czy „dyplomacja subpaństwowa” (Kuznetsov 2015: 21), aczkolwiek chyba najczęściej pojawia się termin „paradyplomacja”, który po raz pierwszy został użyty przez Roberta Bultera w 1961 roku, ale nie w kontekście działań jednostek terytorialnych. Ta kolej rzeczy zmieniona została dzięki wspomnianemu już Ivo Duchackowi oraz Panayotisowi Soldatosowi, których można uznać za propagatorów pojęcia paradyplomacji, czyli *parallel diplomacy*, jako aktywności zewnętrznej podmiotów subpaństwowych, tłumaczonej jako działania zewnętrzne jednostek terytorialnych, prowadzone zgodnie, równoległe, a nawet czasami sprzecznie z założeniami polityki zagranicznej na poziomie narodowym (Surmacz 2015: 414).

Dwie inne interpretacje paradyplomacji proponuje Michał Łuszczuk, przede wszystkim koncentrując się na przedrostku *para*. Jedna z nich uwzględnia pochodzenie przedrostka od łacińskiego słowa *parare*, które oznacza po polsku „przygotowywać się, chronić, odeprzeć”. Używany on jest w słowotwórstwie do ukazania ochronnego charakteru przedmiotu, np. parasol czy z francuskiego *paravent* (parawan). Przyjmując taką interpretację, można by dojść do wniosku, że neologizm paradyplomacja to „coś,

co chroni przed dyplomacją". W przypadku interpretacji, że przedrostek *para* pochodzi z greki, a zatem oznacza „blisko, obok lub poza”, zarówno w sensie dosłownym, jak i abstrakcyjnym, należy przyjąć, że paradyplomacja naśladuje mechanizmy dyplomacji tradycyjnej, lecz w sposób niedokładny, a co za tym idzie – porównując oba zjawiska, można natknąć się na podobieństwa, ale także kluczowe różnice (Łuszczuk 2013: 123).

Zarówno interpretacja pojęcia zaproponowana przez Duchacka i Soldatosa, jak i przyjęcie znaczenia przedrostka *para* z greki, ukazuje, że aktywność zagraniczna regionów, zwana paradyplomacją, jest zjawiskiem wtórnym i występuje „obok” dyplomacji prowadzonej przez państwo, mimo że czasami nie do końca zgodnie z centralnymi założeniami. Wojciech Modzelewski w publikacji *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej* zaznacza, że aktywność zewnętrzna jednostek terytorialnych funkcjonuje równolegle z dyplomacją oryginalną i stanowi jej pewnego rodzaju uzupełnienie. Ponadto samo pojęcie paradyplomacji oprócz wskazywania na związek z dyplomacją państwa, pokazuje także ułomność i wtórność tego zjawiska (Modzelewski 2016: 120).

Przechodząc do definiowania samego pojęcia, warto przedstawić podejście Noe Cornago, który przyjmuje, lecz nie bezkrytycznie, za słuszne pojęcie paradyplomacji. Definiuje ją jako „zaangażowanie aktorów subpaństwowych w stosunki międzynarodowe poprzez kontakty formalne oraz nieformalne, zarówno stałe, jak i *ad hoc*, z zagranicznymi podmiotami prywatnymi oraz publicznymi w celu promocji społeczno-ekonomicznych, kulturalnych i politycznych kwestii, a także każdego innego wymiaru ich konstytucyjnych kompetencji” (Cornago 2010: 13). W definicji autor zwraca uwagę na rodzaj kontaktów, partnerów paradyplomatycznych oraz cel takich działań. Przykładem innego podejścia jest zaproponowana przez Aleksandra Kuznetsova definicja ujmująca paradyplomację jako „formę politycznej komunikacji w celu zdobycia ekonomicznych, kulturalnych, politycznych lub innego rodzaju korzyści, której trzon stanowią samodzielne działania władz regionalnych z zagranicznymi rządowymi lub pozarządowymi aktorami” (Kuznetsov 2015: 154). Takie spojrzenie na paradyplomację podkreśla rangę komunikacji pomiędzy podmiotami, która istotna jest także w przypadku dyplomacji tradycyjnej (Surmacz 2013: 8). Definicja Kuznetsova podobnie jak Cornago zwraca uwagę na cele podejmowanej aktywności międzynarodowej.

Początkowo za aktorów subpaństwowych zdolnych do prowadzenia działań paradyplomatycznych uznawano tylko i wyłącznie części składowe państw federalnych. Jednak aktywność zagraniczna nie jest już zarezerwowana tylko dla jednostek terytorialnych w federacjach. Wręcz przeciwnie, coraz częściej na takie działania decydują się władze regionalne w państwach regionalnych. Niezależnie od ustroju terytorialnego państwa wśród podmiotów subpaństwowych można zaobserwować rosnący trend w realizacji swoich kompetencji w zakresie aktywności zewnętrznej. Dotyczą one przede wszystkim tzw. niskiej polityki, tj. kwestii środowiskowych, promocję

inwestycji oraz kultury czy wymian edukacyjnych. Mimo że paradyplomacja jest już globalnym fenomenem i nie tylko części składowe państw federalnych prowadzą zagraniczne działania, to jednak ich intensywność jest uzależniona od poziomu autonomii (Kamiński 2018: 13). Można wyróżnić następujące rodzaje regionów:

- regiony w państwach federalnych,
- regiony cieszące się wysokim poziomem samostanowienia w państwach zdecentralizowanych,
- regiony posiadające samodzielność wykonawczą w państwach zdecentralizowanych,
- regiony administracyjne w państwach unitarnych (Molo 2014: 86).

W państwach federalnych, takich jak Kanada, Belgia czy Stany Zjednoczone, podmioty subpaństwowe, z racji większego zakresu kompetencji niż jednostki terytorialne w państwach unitarnych, mogą oczywiście prowadzić bardziej zaawansowane działania zagraniczne. Części składowe federacji niekiedy mają bezpośredni wpływ na politykę zagraniczną całego państwa. Zależnie od przyjętych rozwiązań kreują wyższą izbę parlamentu, która uczestniczy w realizacji polityki zagranicznej. Ponadto mają ograniczone prawo do reprezentacji międzynarodowej i innych aktywności zagranicznych (Raś 2016: 202). W mniejszym stopniu niż części składowe w państwach federalnych, jednak wciąż dużym zakresem kompetencji, cieszą się regiony w państwach zdecentralizowanych, np. w Hiszpanii lub we Włoszech.

Nawiązując do jednostek terytorialnych w państwach unitarnych, na pewno trzeba zauważyć, że są one ograniczone w związku z tym, iż ich działania zagraniczne muszą odbywać się za zgodą i/lub kontrolą władz centralnych (Dumała 2008: 305). Zazwyczaj są skupione na aspekcie społecznym i ekonomicznym. Podmioty subpaństwowe w państwach unitarnych prowadzą m.in. promocje turystyki, aby zwiększyć swoją atrakcyjność, oraz otwierają przedstawicielstwa handlowe i kulturalne. Ponadto często w zakresie swoich kompetencji mają możliwość podpisywania umów z podmiotami zewnętrznymi, w tym także ze swoimi zagranicznymi odpowiednikami, a na popularności zyskuje instytucja miast partnerskich (Raś 2016: 202).

### **Motywy aktywności zewnętrznej podmiotów subpaństwowych**

Podjęcie działalności zewnętrznej przez jednostki terytorialne zarówno w państwach unitarnych, jak i federalnych zależy od wielu uwarunkowań. Jako jedną z prób ich systematyzacji można przedstawić podejście już wspomnianego wcześniej propagatora pojęcia paradyplomacji Soldatosa. Dzieli on przyczyny decydowania się na aktywność zagraniczną podmiotów subpaństwowych na zewnętrzne i wewnętrzne. Wśród tych pierwszych znajdują się przede wszystkim aspekty związane z procesem globalizacji, tj. rosnąca współzależność oraz wysoki poziom umiędzynarodowienia większości sfer życia, a co za tym idzie – ma to także wpływ na funkcjonowanie państwa i jego części składowych czy administracyjnych. Przy uwarunkowaniach zewnętrznych Soldatos zwraca uwagę na tzw. *domestication* (uwewnętrznienie)

polityki zagranicznej państwa. W przypadku wewnętrznych przyczyn, ujmujących państwo jako całość, ale również uwzględniających poziom regionalny, wyróżnione zostały takie czynniki, jak zróżnicowanie pod względem politycznym, geograficznym, ekonomicznym, kulturowym itp., odmiennosc w postrzeganiu różnych kwestii, postawy regionalnych elit oraz, ogólnie rzecz ujmując, wzrost kompetencji jednostek terytorialnych (Soldatos 1990: 44–49; Modzelewski 2016: 122).

Ciekawe ujęcie przyczyn prowadzenia działań paradyplomatycznych proponuje także Micheal Keating w artykule *Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies*, porządkując motywacje regionów w trzy grupy: ekonomiczne, kulturowe, polityczne. Jako przyczyny ekonomiczne klasyfikuje chęć poszukiwania inwestycji, rynków zbytu dla swoich produktów oraz technologii w celu modernizacji. Ponadto podmioty subpaństwowe mogą decydować się na działanie międzynarodowe w celu promocji ukierunkowanej na przedstawienie regionu jako atrakcyjnego kierunku turystycznego. Nawiązując do motywów kulturowych, to szczególne znaczenie mają one dla regionów, które pragną podkreślić swoją odmiennosc kulturową i poszukują poparcia na arenie międzynarodowej. Dotyczy to przede wszystkim jednostek, które mają własny język. Przyczyny polityczne aktywności międzynarodowej, które autor uwzględnia w swojej klasyfikacji, w szczególności dotyczą, choć niewyłącznie, regionów, które mają nacjonalistyczne aspiracje. Wykorzystują paradyplomację w celu poszukiwania uznania i legitymizacji na arenie międzynarodowej, a także do budowania tożsamości we własnych państwie (Keating 1999: 4).

Wśród polskich badaczy stosunków międzynarodowych klasyfikację przyczyny podejmowania przez podmioty subpaństwowe aktywności zagranicznej zaproponowała m.in. Hanna Dumała, wyróżniając 12 motywów:

- motyw formalny, odnoszący się do realizacji działań międzynarodowych ze względu na posiadane kompetencje,
- motyw prakseologiczny,
- motyw mobilizacji własnego potencjału,
- motyw budowania zaufania i pozytywnych stosunków społecznych,
- motyw ekonomiczny,
- motyw reprezentacji i promocji własnych interesów,
- motyw chęci wpływu na proces decyzyjny w instytucjach międzynarodowych,
- motyw związany z pozyskiwaniem zewnętrznych środków finansowych,
- motyw emancypacyjny – chęć akcentowania niezależności od władz centralnych,
- motyw budowania tożsamości,
- motyw sanacji ekologicznej,
- motyw dawcy pomocy rozwojowej (Dumała 2010: 65–76).

Mimo różnych propozycji klasyfikacji i ich odmiennego poziomu szczegółowości wskazują one na podobne przyczyny podejmowania działań paradyplomatycznych. Ponadto po analizie aktywności zagranicznej podmiotów subpaństwowych można

zauważyć, że często nie jest ona motywowana tylko poprzez jeden czynnik. Niekiedy jest to zbiór przyczyny bez widocznego „faworyta”, a innym razem jest jedna przyczyna nadrzędna obok wielu różnych motywów.

### Formy działalności zagranicznej jednostek terytorialnych na wybranych przykładach

Działania paradyplomatyczne nie różnią się tylko przyczynami, dlatego są podejmowane, ale także poziomem zaawansowania. Można wyróżnić cztery rodzaje, które zostaną przedstawione od tego najmniej skomplikowanego po ten najbardziej rozwinięty typ paradyplomacji. Pierwszy, „minimalny”, polega przede wszystkim na tym, że dane jednostki terytorialne współpracują z innymi z przesłanek ekonomicznych, tj. chęci promocji lokalnego eksportu lub poszukiwania inwestorów. Taki rodzaj nie stanowi konkurencji dla polityki zagranicznej prowadzonej na poziomie centralnym i jest najpowszechniejszą formą działalności zagranicznej regionów. Poziom drugi, „mniejszy”, można zastosować w przypadku jednostek terytorialnych, które nie mają w swoim zakresie za dużo kompetencji dotyczących współpracy międzynarodowej. Ich działalność, podobnie jak na poziomie pierwszym, również motywowana jest aspektami ekonomicznymi. Warto także podkreślić, że w tym przypadku nie mamy do czynienia z przyczynami natury politycznej (Surmacz 2015: 425–426).

Inaczej jest w przypadku działań paradyplomacji na poziomie „większym”, na którym już obok tych celów ekonomicznych regiony kierują się przesłankami politycznymi. Dodatkowo aktywność regionów, które można zakwalifikować do tej kategorii, nie jest ograniczona geograficznie. Ich kompetencje są znacznie bardziej zaawansowane w porównaniu do poziomu „minimalnego” i „mniejszego”, a działania są prowadzone równolegle w stosunku do polityki zagranicznej państwa. Ostatnimi, najbardziej zaawansowanymi są działania paradyplomatyczne na poziomie „maksymalnym”. Podmioty subpaństwowe, których aktywność na arenie międzynarodowej kwalifikuje się, aby nazwać ją „maksymalną”, cieszą się dużym stopniem autonomii. Często ich działalność ma na celu uzyskanie większego stopnia niezależności od władz centralnych (Surmacz 2015: 426).

Z punktu widzenia badaczy aktywności zewnętrznej podmiotów subpaństwowych bardziej interesujące są jednostki, których działania plasują się na dwóch ostatnich poziomach. Ma to związek z tym, iż prowadzona przez nich paradyplomacja charakteryzuje się podobnymi mechanizmami co tradycyjna dyplomacja. Warto więc przyjrzeć się, jakie instrumenty wykorzystują, aby być aktywnymi w środowisku międzynarodowym. Duchacek wyróżnił sześć głównych instrumentów działań paradyplomatycznych:

- ustanawianie w innym państwach stałych przedstawicielstw,
- krótkoterminowe misje o charakterze eksperckim,
- wizyty zagraniczne regionalnych liderów,



- udział w międzynarodowych targach i pokazach,
- ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych,
- udział reprezentantów władz regionalnych w konferencjach międzynarodowych i/ lub w przedstawicielstwach dyplomatycznych własnego państwa (Duchacek 1990, za: Surmacz 2015: 146).

Wiele władz regionalnych podejmuje decyzję o ustanowieniu swoich przedstawicielstw za granicą. Jako przykład może posłużyć wspólnota autonomiczna Hiszpanii – Kraj Basków, region posiadający swój własny język i kulturę, co więcej – z tendencjami separatystycznymi i nacjonalistycznymi. W 2018 roku posiadał pięć przedstawicielstw: w Meksyku, w Stanach Zjednoczonych, jedną łącznie dla Chile, Peru i Kolumbii, w Argentynie i przy organizacji Mercosur (razem) oraz przy Unii Europejskiej. Co ciekawe, na oficjalnej stronie rządu baskijskiego biuro Basków w Madrycie jest ukazane wśród innych delegacji zagranicznych (Euskadi.eus 2018).

Nawiązując do wizyt zagranicznych regionalnych liderów, warto przytoczyć prezydenta rządu Katalonii Quima Torré, jako że od początku swojego urzędowania, tj. od maja 2018, przez pierwsze 6 miesięcy swojego urzędu zdążył odbyć 9 wizyt, w większości do stolicy Belgii (Pascual 2019). Jest to, generalnie rzecz biorąc, popularny wśród katalońskich liderów kierunek. Świadczy o tym liczba odbytych wizyt w Belgii, na 396 wizyt zagranicznych 144 zostały odbyte do stolicy tego państwa (El Triangle 2019).

Przedstawiciele regionów w ramach swojej aktywności zewnętrznej biorą udział w różnych przedsięwzięciach międzynarodowych, które mają posłużyć promocji lokalnego biznesu. Ten rodzaj działań paradyplomatycznych w dużym stopniu rozwinięty jest np. w Walonii. Powołana została walońska Agencja Handlu Zagranicznego i Inwestycji, która odpowiedzialna jest za promowanie walońskiego eksportowego potencjału za granicą, znajdowanie partnerów oraz właśnie organizację marketingowych działań, tj. uczestniczenie w międzynarodowych targach (Skywin 2017).

Regiony ustanawiają specjalne strefy ekonomiczne w celu przyspieszania rozwoju gospodarczego i przyciągania nowych inwestorów. Nawet mniej aktywne na arenie zagranicznej w porównaniu do podmiotów subpaństwowych, których działania paradyplomatyczne można zakwalifikować jako „większe” lub „maksymalne”, jednostki terytorialne podejmują decyzję o ich ustanowieniu (często są współdecydentami wraz z władzami centralnymi). Jako przykład mogą posłużyć stany w Indiach, które grają kluczową rolę w polityce Indii w kontekście ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych (SSE). Bez zgody danego stanu i dania gwarancji, że mają wystarczające zasoby do utworzenia SSE, nie może ona powstać. Stany również mają swoich reprezentantów w Międzyministerialnym Komitecie ds. SSE (Bywalec 2018: 60).

Podmioty subpaństwowe według klasyfikacji Duchacka mogą również partycypować w konferencjach międzynarodowych. W celu zobrazowania tego typu działalności można przytoczyć zaangażowanie Stanu Kalifornia w międzynarodowe negocjacje

dotyczące zmian klimatu. Ze względu na swoją pozycję w państwie, jak i na arenie międzynarodowej oraz potencjał ekonomiczny Kalifornii udało się wysłać własne delegacje na Konferencje Stron (Conferences of the Parties, COP), organu Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych ws. zmiany klimatu (UNFCCC). Mimo braku formalnej roli, jako że rządy podmiotów subpaństwowych nie są stronami tej konwencji, wielokrotnie przedstawiciele Kalifornii byli w stanie przekonywać innych uczestników do swoich racji. Co ciekawe, za urzędu George'a W. Busha i Donalda Trumpa ich stanowisko różniło się od założeń przedstawionych na poziomie federalnym (Duggan 2019: 3).

### Reakcje rządu centralnego na paradyplomację regionów

Jak już wspomniano, paradyplomacja „minimalna” oraz „mniejsza” nie stanowią żadnej konkurencji dla państw, jako że tego rodzaju działania nie mają politycznej natury. Inaczej jest zaś w przypadku wyższych poziomów zaawansowania, tj. paradyplomacji „większej”, a szczególnie „maksymalnej”. Jeśli regiony mają możliwość bardziej rozległych działań, mogą pojawić się pewne konflikty i spięcia z rządem centralnym.

W literaturze wyróżnia się cztery rodzaje stosunków rządu centralnego i podmiotów subpaństwowych w stosunku do prowadzonej przez regiony paradyplomacji:

- model kooperacyjny skoordynowany – rząd koordynuje działania paradyplomacyjne regionów,
- model kooperacyjny wspólny – rząd centralny włącza regiony do prowadzonej przez siebie polityki zagranicznej,
- model równoległy harmonijny – regiony działają niezależnie od rządu centralnego w ramach swoich kompetencji, lecz zgodnie z założeniami przyjętymi na szczeblu centralnym,
- model równoległy dysharmonijny – paradyplomacja regionów jest sprzeczna z założeniami polityki zagranicznej państwa (Soldatos 1990: 38).

W relacjach na linii dane państwo – regiony mogą mieć zastosowanie wszystkie wyżej wymienione schematy. Zależne to jest od wielu czynników, np. danej sprawy lub rządzącej partii.

Interesującym przykładem trudnych relacji państwa z regionem w kontekście paradyplomacji są stosunki rządu centralnego Hiszpanii a Katalonii. Liczne wnioski rządu w Madrycie do Trybunału Konstytucyjnego o rozstrzygnięcie sporów kompetencyjnych sugerują, że funkcjonuje tam model równoległy dysharmonijny. Wyroki skupiają się przede wszystkim na ustawie wprowadzonej na szczeblu wspólnotowych dotyczącej prowadzenia działań zewnętrznych przez region oraz na prowadzeniu przez Katalonię własnej dyplomacji publicznej, co zdaniem rządu, jak i według orzeczeń Trybunału, wykracza poza jej kompetencje oraz jest niezgodne z Konstytucją (The Diplomat 2020). Zgodnie z rozwiązaniem dotyczącym ustroju terytorialnego Hiszpanii suwerenność nie jest współdzielona z podmiotami subpaństwowymi, tak

jak to się dzieje w przypadku państw federalnych i ich części składowych. Ponadto Konstytucja jasno klasyfikuje stosunki międzynarodowe jako wyłączną kompetencję państwa. Oba te aspekty oddziałują na to, że rząd centralny w znacznym stopniu kontroluje posunięcia regionów na arenie międzynarodowej (Garcia Segura, Etherington 2017: 14).

Regiony, które cechuje odrębność od ogólnokrajowej kultury, a tak jest w przypadku m.in. Katalonii, traktują aktywność zagraniczną jako szansę na uznanie na arenie międzynarodowej. Dzięki paradyplomacji podmioty subpaństwowe mogą intensyfikować działania na rzecz kreowania własnego wizerunku, szczególnie w sytuacji gdy relacje między władzami centralnymi a regionalnymi nie są ustabilizowane. Ponadto paradyplomacja, w niektórych przypadkach, może służyć do spełniania państwowościowych aspiracji danego regionu, a końcowym założeniem owych działań może być uznanie przez społeczność międzynarodową za suwerenne państwo (Sharafutdinova 2003: 615). Jednak jak zauważa Maciej Raś, aktywność zagraniczna może stanowić substytut względem budowania własnej państwowości i w pewnym sensie zahamować dalsze kroki w kierunku uzyskania pełnej suwerenności jako oddzielne państwo (Raś 2018: 48).

## Zakończenie

Współcześnie nie tylko państwa prowadzą działania dyplomatyczne. Podejmowana aktywność podmiotów subpaństwowych, która nazywana jest paradyplomacją, opiera się na podobnych mechanizmach co dyplomacja tradycyjna. Mimo że w środowisku naukowym nie ma zgody co do terminologii, badacze zauważają, że jest to zjawisko wtórne i równoległe do działań na poziomie centralnym. Początkowo aktywność zewnętrzną przypisywano częściom składowym federacji, aczkolwiek obecnie takie działania podejmują także jednostki administracyjne w państwach unitarnych. Oczywiście różnią się one poziomem zaawansowania, przede wszystkim ze względu na różne rozwiązania formalne odnośnie do posiadanych kompetencji.

Podmioty subpaństwowe decydują się na działania paradyplomatyczne z różnorodnych powodów. Może wyróżnić m.in. chęć promocji turystyki lub eksportu (ekonomiczne), rozpowszechnianie wiedzy o własnym języku i kulturze (kulturowe) oraz próbę uzyskania legitymizacji na arenie międzynarodowej (polityczne). Działania te mogą także przyjmować odmienne formy i wykorzystywać najrozmaitsze instrumenty. To wszystko pokazuje, że współcześnie podmioty subpaństwowe mogą być zakwalifikowane jako podmioty dyplomacji, a co więcej – ich rola w dyplomacji zdecydowanie rośnie i niektóre z nich zaczynają tworzyć silną konkurencję dla państw. To szczególnie dotyczy regionów, które cechuje odrębność od pozostałych podmiotów subpaństwowych w państwie. Często skonfliktowane z rządem centralnym decydują się na paradyplomację w poszukiwaniu uznania międzynarodowego. Jednakże niejednokrotnie paradyplomacja stanowi substytut dla dążeń niepodległościowych i aspiracji państwowościowych.

## Bibliografia

- Bywalec G., 2018, *Paradiplomacy in India As Exemplified by the State of Gujarat* [w:] M. Pietrasiak, G. Bywalec, T. Kamiński, D. Mierzejewski, M. Słowikowski (eds.), *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, Łódź.
- Ceglarska A., 2016, *Początki europejskiej dyplomacji – heraldowie i prokseni*, „Zeszyty Naukowe Towarzystwa Doktorantów UJ Nauki Społeczne”, nr 15.
- Cornago N., 2010, *On the Normalization of Sub-State Diplomacy*, „The Hague Journal of Diplomacy”, No. 5.
- Duchacek I., 1984, *The International Dimension of Subnational Self-Government*, „Publius: The Journal of Federalism”, No. 14.
- Duchacek I., 1990, *Perforated Sovereignities: Towards a Typology of New Actors in International Relations* [w:] H.J. Michelmann, P. Soldatos P. (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford.
- Dumała H., 2008, *Regiony i ich sieci jako uczestnicy stosunków międzynarodowych (na przykładzie CALRE i REGLEG)* [w:] M. Pietraś, K. Marzęda (red.), *Późnowestwalski ład międzynarodowy*, Lublin.
- El Triangle, 2019, *El 30% de los viajes al extranjero del gobierno catalán han sido a Bruselas*, <https://www.eltriangle.eu/es/2019/12/26/noticia-es-104554/> [dostęp: 1.12.2020].
- Euskadi.eus, 2018, *Delegaciones de Euskadi en el exterior*. <https://www.euskadi.eus/delegaciones-de-euskadi-en-el-exterior/web01-s1leheki/es/> [dostęp: 1.12.2020].
- Garcia Segura C., Etherington J., 2017. *National State Foreign Policy and Regional External Action: An Uneasy Relationship*, Barcelona.
- Kamiński T., 2018, *Paradiplomacy – Discourse Analysis and Research Conceptualization* [w:] M. Pietrasiak, G. Bywalec, T. Kamiński, D. Mierzejewski, Słowikowski (red.), *Paradiplomacy in Asia. Case studies of China, India and Russia*, Łódź.
- Keating M., 1999, *Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies*, „Regional & Federal Studies”, No. 9.
- Kuznetsov A., 2015, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs*, New York.
- Łakota-Micker M., 2016, *Instrumentarium przyszłego dyplomaty*, London.
- Łuszczuk M., 2013, *Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej* [w:] B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza Dyplomacji*, Lublin.
- Modzelewski W., 2016, *Paradyplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Olsztyn.
- Molo B., 2014, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych*. [w:] E. Cziomer (red.), *Współczesne Stosunki Międzynarodowe*, Kraków.
- Murray S., 2013, *The renaissance of diplomatic theory*, „International Politics Quarterly”, No. 33.
- Pascual R., 2019, *Quim Torra ha gastado 120.000 euros en viajes al extranjero en seis meses*, <https://www.elperiodico.com/es/politica/20190107/quim-torra-gastos-viajes-extranjero-bruselas-7232665> [dostęp: 1.12.2020].
- Popiuk-Rysińska I., 2006, *Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie*, [w:] E. Halizak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki Międzynarodowe. Geneza, Struktura, dynamika*, Warszawa.
- Raś M., 2016, *Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym*, „Stosunki Międzynarodowe”, t. 52, nr 2.
- Raś M., 2018, *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*. Warszawa.

- Sajić N., 2019, *Understanding External Relations of Federated Units and Regions*, „Политика”, nr 18.
- Skywin, 2017, *Awex (Wallonia Foreign Trade and Investment Agency)*, <https://www.skywin.be/en/members/awex-wallonia-foreign-trade-and-investment-agency> [dostęp: 1.12.2020].
- Soldatos P., 1990, *An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors* [w:] H.J. Michelmann, P. Soldatos (eds.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford.
- Surmacz B., 2013, *Kto jest dziś dyplomatą* [w:] B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza Dyplomacji*, Lublin.
- Surmacz B., 2015, *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy, struktury, funkcje*, Lublin.
- Wilk M. (red.), 2002, *Dyplomacja*, Łódź.
- The Diplomat, 2020, *El Constitucional anula el Diplocat y parte del plan de Exteriores de la Generalitat de Catalunya*, <https://thediplotainspain.com/2020/10/el-constitucional-anula-el-diplocat-y-parte-del-plan-de-exteriores-de-la-generalitat-de-cataluna/> [dostęp: 22.05.2021].

## Biogram

**Agata Rydzewska** – studentka studiów drugiego stopnia na Uniwersytecie Warszawskim na kierunku Stosunki Międzynarodowe, specjalność: Dyplomacja Współczesna. Absolwentka Wydziału Nauk Społecznych Uniwersytetu Gdańskiego na kierunku Politologia. Zainteresowania badawcze autorki skupiają się wokół paradyplomacji, w szczególności Wspólnot Autonomicznych Królestwa Hiszpanii oraz system politycznego tego państwa.