



Aktywność zewnętrzna podmiotów subpaństwowych na przykładzie Katalonii

External activity of sub-state actors: the example of Catalonia

Agata Rydzewska

ORCID: 0000-0001-7772-4275

e-mail: a.rydzewska14@student.uw.edu.pl

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych

The rise of number of the actors of international relations and the subjective evolution of diplomacy caused development of external actions of sub-state actors. Several units, both in unitary and federal states, have in their competences the ability to provide actions, which could be classified as paradiplomacy. The aim of the article is to analyze sub-state diplomacy with the case study. The issue of defining actions taken abroad will be discussed. In order to illustrate the phenomenon, intensive external activity of one of the Spanish Autonomous Community – Catalonia will be presented. The case is particularly interesting, because of the wide range of competences and, consequently, the far-reaching institutionalization of the Catalan paradiplomacy and the usage of several instruments.

Key words: paradiplomacy, external activity of Catalonia, external actions of sub-state actors.

Wstęp

Dyplomacja niegdyś zarezerwowana wyłącznie dla państw, współcześnie uległa ewolucji, co spowodowało pojawienie się jej nowych podmiotów. Jednymi z nich są jednostki terytorialne, już nie tylko państw federalnych, ale także unitarnych. Poziom zaawansowania działalności zagranicznej uwarunkowany jest wieloma czynnikami. Z różnych powodów jedne podmioty subpaństwowe decydują się na wszechstronną aktywność, drugie zaś na tylko na nieliczne współprace. Katalonia, Wspólnota Autonomiczna Królestwa Hiszpanii, jest regionem, który wyróżnia się spośród aktorów paradyplomacji. Aktywnie działa na arenie międzynarodowej, wykorzystuje wiele instrumentów, a także angażuje w swoją działalność wiele instytucji. Ponadto, stanowi również ciekawy przypadek ze względu na niedookreślony ustrój terytorialny swojego państwa. W artykule autorka przedstawi teoretyczne zagadnienia związane z aktywnością zagraniczną podmiotów subpaństwowych, w sposób syntetyczny opíše specyfikę ustroju terytorialnego i kwestie dotyczące autonomii oraz omówi przypadek Katalonii, biorąc pod uwagę zarówno rozwiązania prawne, jak i praktykę.

Nowe podmioty i zakres problemowy dyplomacji

Kilka ostatnich dekad przyniosło istotne zmiany w dziedzinie stosunków międzynarodowych, zarówno pod względem jakościowym, jak i ilościowym, co oznacza, że obok państw pojawiły się inne podmioty, które zostały graczami na arenie międzynarodowej. Należy także podkreślić, że grupa niepaństwowych uczestników nie jest jednolita i charakteryzuje ją duża różnorodność (Raś, 2016). Popiuk-Rysińska (2006) do aktorów niepaństwowych zalicza m.in. narody, zbiorowe podmioty międzypaństwowe, zbiorowe podmioty międzyspołeczne organizacje pozarządowe, korporacje transnarodowe, transnarodowe grupy nacisku, czy terytorialne podmioty subpaństwowe. Mimo tego, że państwa pozostają aktorami stosunków międzynarodowych, którzy odgrywają w nich najważniejszą rolę, to można powiedzieć, że podmioty pozapaństwowe wciąż zyskują na znaczeniu (Kukułka, 2003).

Zmieniające ład międzynarodowy procesy, odcisnęły także swoje piętno na dyplomacji, która tradycyjnie ujmowana z perspektywy państwowocentrycznej uległa ewolucji, zarówno w zakresie przedmiotowym, jak i podmiotowym. W ramach zmian przedmiotowych wzrosło zainteresowanie aspektami związanymi z tzw. niską polityką. Surmacz (2015) jako przykład nowych problemów podaje m.in. prawa człowieka,

interwencji humanitarne oraz problemy ekologiczne. Mamy do czynienia, więc z pojęciami takimi jak dyplomacja humanitarna lub dyplomacja ekologiczna (klimatyczna/zielona). Czynnikiem łączącym wymienione problemy jest to, że aby przeciwdziałać ich negatywnym skutkom, działania muszą być podjęte na poziomie globalnym tj. podczas konferencji multilateralnych oraz na forach organizacji międzynarodowych. Przez to na znaczeniu zyskała także dyplomacja wielostronna. Nie oznacza to tylko współpracy między państwami, ale także dochodzenie do głosu wcześniej wspomnianych aktorów pozapaństwowych.

Aktorów pozapaństwowych, kwalifikowanych jako podmioty dyplomacji można podzielić na kilka grup. Jedną z nich są podmioty suprapaństwowe tj. organizacje międzynarodowe, które początkowo służyły bardziej jako platforma realizacji dyplomacji multilateralnej, a z czasem same rozpoczęły działania dyplomatyczne. Na szczególne wyróżnienie zasługuje Unia Europejska, która jako podmiot prawa międzynarodowego, bardzo aktywnie korzysta z prawa legacji, zarówno biernego, jak i czynnego, co oznacza, że nie tylko państwa otwierają stałe przedstawicielstwa przy UE, ale także sama Unia posiada delegatury, które pełnią rolę swoistych ambasad, a szefowie tych zagranicznych biur korzystają z pełnego statusu dyplomatycznego (Surmacz, 2013). Co ciekawe na oficjalnej stronie Unii Europejskiej te delegatury są także nazywane „ambasadami” UE, co świadczy o powszechności określenia (Unia Europejska, n.d.).

Inną grupą pozapaństwowych podmiotów dyplomacji są aktorzy transnarodowi, w której można wyróżnić, te niezwiązane z terytorium, czyli transnarodowe organizacje pozarządowe i korporacje transnarodowe. Oba te rodzaje aktorów realizują niektóre funkcje dyplomatyczne, przede wszystkim komunikacyjną, negocjacyjną, reprezentacyjną oraz informacyjną (Sending, Pouliot i in., 2011). Zarówno NGOs, jak i korporacje w swoich strukturach wypracowały pewne podstawowe narzędzia na wzór tych dyplomatycznych, np. utrzymują swoje biura za granicą w celu realizacji swoich interesów. Jednak z racji tego, że status ich reprezentantów zgodnie z prawem międzynarodowym zdecydowanie różni się od statusu dyplomatów tradycyjnych (Surmacz, 2013).

Kolejną grupą pozapaństwowych uczestników podejmujących działania „dyplomatyczne” to podmioty subpaństwowe. Aktywność zewnętrzna jednostek terytorialnych zależy m.in. od systemu politycznego, ustroju terytorialnego, zakresu kompetencji oraz poziomu rozwoju gospodarczego i politycznego danego podmiotu subpaństwowego, a szczególnie widoczna jest w przypadku państw wielonarodowych takich jak Kanada, Belgia, Wielka Brytania czy Hiszpania (Keating, 1999). Jednak klasyfikacja

podmiotów subpaństwowych jako pozapaństwowych/niepaństwowych nie jest tak oczywista jak np. w przypadku korporacji transnarodowych czy międzynarodowych organizacji pozarządowych. Ma to związek z tym, że jednostki terytorialne w pewien sposób współdzielą z poziomem centralnym, suwerenność. Części składowe państw niekiedy w bardzo dużym stopniu oddziałują na kształt i funkcjonowanie polityki zagranicznej państw. Coraz częstsze i bardziej intensywne działania spowodowały rozwój badań teoretycznych tych procesów (Raś, 2016).

Pojęcie paradyplomacji

W literaturze nie ma jednak zgody co do terminu określającego ten fenomen. Jednym z pierwszych terminów określających działalność międzynarodową państw była zaproponowana przez Ivo Duchacka – mikrodypłomacja. Pojęcie te jest postawione jako przeciwieństwo do dyplomacji tradycyjnej, makrodypłomacji. Równocześnie podkreśla podobieństwo w formie jej prowadzenia (Duchacek, 1984). Obok mikrodypłomacji wprowadzono pojęcia takie jak *constituent diplomacy*, co podejmując próbę tłumaczenia na polski, można by było określić jako dyplomacja konstytutywną lub dyplomacja części składowych. Autor tego terminu, Jonh Kincaid (1990) uważa, że takie ujęcie pozwala na ukazanie części składowej państwa, np. stanu, prowincji czy landu jako podmiotu współsuwerennego, a co za tym idzie ukazuje konsensualny charakter tego zjawiska. Aktywność zewnętrzna jednostek terytorialnych jest także nazywana dyplomacją regionalną czy dyplomacją subpaństwową (Kuznetsov, 2015).

Jednak podczas analizy publikacji na temat działalności zagranicznej podmiotów subpaństwowych chyba najczęściej pojawiającym się terminem jest pojęcie paradyplomacji, a wpływ na to miały prace Ivo Duchacka i Panayotisa Soldatos. Sam termin poprzez przedrostek *para* zwraca uwagę, że jest to zjawisko wtórne, funkcjonujące na wzór dyplomacji prowadzonej przez państwa (Raś, 2018). Przechodząc do podejmowanych prób definiowania paradyplomacji, to jednym z podejść jest definicja, zaproponowana przez Cornago (2010), która brzmi następująco: „zaangażowanie władz podmiotów subpaństwowych w stosunki międzynarodowe poprzez budowanie kontaktów o charakterze formalnym i nieformalnym, zarówno stałych (trwałych), jak i doraźnych, z zagranicznymi podmiotami publicznymi lub prywatnymi w celu realizacji interesów społeczno-ekonomicznych, kulturalnych i politycznych, a także każdy inny międzynarodowy wymiar ich konstytucyjnych kompetencji”. Definicja ta zwraca uwagę na rodzaj działań, z kim są one prowadzone, a także motywy i cele

tej aktywności. Jest to typ definicji sensu *stricto*, jako że paradyplomacja sensu largo odnosi się do działalności, ogólnie rzecz ujmując, uczestników niepaństwowych. Jednak na potrzeby artykułu należy przyjąć paradyplomację jako zagraniczną aktywność jednostek terytorialnych (Łuszczuk, 2013).

Można wyróżnić dwie grupy czynników, które warunkują działalność zagraniczną podmiotów subpaństwowych: wewnętrzne i zewnętrzne. Przyczyny zewnętrzne obejmują zjawiska takie jak globalizacja, domestykacja, czyli „udomowienie” polityki zagranicznej oraz umiędzynarodowienie spraw, które znajdują się w zakresie kompetencji jednostek terytorialnych państw. Do tych wewnętrznych można zakwalifikować przede wszystkim procesy decentralizacji, regionalizacji lub federalizacji, a także zróżnicowanie jednostek terytorialnych pod kątem geograficznym, ekonomicznym, kulturowym czy politycznym w ramach jednego państwa, a co za tym idzie dążenie do uzyskania większej autonomii ze względów etnicznych lub nacjonalistycznych (Modzelewski, 2016; Łuszczuk, 2013).

Specyfika ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii

W przypadku aktywności zewnętrznej Wspólnot Autonomicznych Hiszpanii ważną rolę odgrywają właśnie te przyczyny wewnętrzne. Wraz ze śmiercią generała Franco rozpoczął się proces wychodzenia z systemu autorytarnego, na który składał się cały pakiet różnego rodzaju uzgodnień, paktów czy umów. Ważny z punktu widzenia przyszłego rozwiązania w sprawie decentralizacji władzy i rozpoczynający okres preautonomii był dekret królewski z mocą ustawy z października 1976 roku, który unieważniał dekret znoszący autonomię Kraju Basków z 1973 roku. W przypadku Katalonii również, szczególnie za czasów urzędu premiera Adolfo Suareza, udało się dojść do porozumienia w sprawie funkcjonowania preautonomii przed uchwaleniem Konstytucji (Sroka, 2008).

Złożoność i wielość grup interesu spowodowały, że to problem zakresu autonomii był jednym z najtrudniejszych do ustalenia i wprowadzenia do projektu Konstytucji. Cały proces był także utrudniony ze względu na różny poziom świadomości regionalnej. Dla społeczności z regionów takich jak Katalonia czy Kraj Basków kwestie autonomii były priorytetowe, a zaś dla mieszkańców np. Kastylii nie były prawie w ogóle istotne (Sroka, 2008). Dlatego, w ramach kompromisu i pozostawienia „otwartej furtki”, hiszpańska Konstytucja z dnia 27 grudnia 1978 roku zakłada zgodnie z art. 143, że prawo do utworzenia wspólnoty autonomicznej mają graniczące ze sobą pro-

wincje, które mają wspólne cechy historyczne, kulturalne i gospodarcze, a także terytoria wyspiarskie i prowincje, charakteryzujące się regionalną jednością historyczną. Konstytucja wyróżnia dwie drogi tworzenia autonomii: *via rápida* (droga szybka) i *via lenta* (droga wolna). Wspólnoty Autonomiczne powstałe podczas pierwszej procedury tj. Katalonia, Kraj Basków i Galicja od początku mogły starać się o szeroki wachlarz kompetencji, pozostałe dopiero po upływie 5 lat w ramach „drogi wolnej” (Husar, 2014).

Jeśli chodzi o podział kompetencji między władzą centralną a władzą wspólnot autonomicznych w Hiszpanii, to można go klasyfikować na różne sposoby. Próbę usystematyzowania podjął Tornos Mas (1999) dzieląc kompetencje na:

- wyłączne, czyli leżące po stronie władzy centralnej,
- konkurencyjne, dające pole do rywalizacji pomiędzy poziomem centralnym i regionalnym, gdzie standardowym rozwiązaniem jest to, że władze centralne są odpowiedzialne za ustawodawstwo, dające pewne fundamenty, a władze regionalne odpowiadają za kwestie jego doprecyzowania,
- wspólne, wymagające współdziałania, czyli władze centralne w zakresie tych kompetencji odpowiadają za ustawodawstwo, a władze regionalne mają funkcję wykonawczą,
- niezdefiniowane, czyli takie, w których nie jest do końca widoczna nadrzędna rola, którejs z władz.

Do grupy „niezdefiniowanych” można było zaliczyć tylko kompetencje z zakresu kultury, aczkolwiek wątpliwości dotyczące pierwszeństwa zostały rozwiązane przez orzeczenie 11/1986 Trybunału Konstytucyjnego, który przyporządkował je do kompetencji konkurencyjnych (Sroka, 2008).

Z punktu widzenia tematyki artykułu warto więc przyjrzeć się dokładniej rozwiązaniu dotyczącemu kompetencji w zakresie stosunków międzynarodowych. Tradycyjnie, kompetencje dotyczące polityki zagranicznej były zarezerwowane dla władz centralnych, nawet w państwach federalnych, jako że konstytucyjnie zagwarantowana kompetencja w zakresie stosunków międzynarodowych miała służyć do realizacji ogólnonarodowych interesów (Michelmann, 2009). Tak samo jest w przypadku Hiszpanii. Zgodnie z art. 149.1.3. stosunki międzynarodowe są wyłączną kompetencją państwa. Jednak wyrok 165/1994 Trybunału Konstytucyjnego doprecyzował, że stosunki międzynarodowe nie oznaczają wszelakiej aktywności zagranicznej, co dało prawne uzasadnienie i umożliwiło wspólnotom autonomicznym Hiszpanii na podejmowanie działalności paradyplomatycznej (Tribunal Constitucional, 1994).

Instytucjonalizacja i instrumenty katalońskiej paradyplomacji

Katalońska paradyplomacja jest zaliczana do tzw. dyplomacji maksymalnej¹, jako że charakteryzuje się ona wysokim poziomem samodzielności, a jej celem, ze względu na tendencje separatystyczne regionu, jest uzyskanie jak największej autonomii względem rządu centralnego (Surmacz, 2015). Początkowo, tj. w pierwszym Statucie Autonomii kwestie odnoszące się do działań zewnętrznych nie zostały poruszone, aczkolwiek Statut z 2006 roku już szeroko obejmuje zakres kompetencji umożliwiających zagraniczną aktywność Katalonii (Lohmar Sainz de Vicuña, 2015). Tytuł V Statutu odnosi się ogólnie do instytucjonalnych relacji Generalitatu z innymi podmiotami. Opisane są relacje z władzą centralną i innymi wspólnotami autonomicznymi, a także, ważniejsze z perspektywy artykułu stosunki Generalitatu z Unią Europejską oraz zagraniczna działalność Katalonii (Statut Autonomii Katalonii, 2006).

Instrumenty działań paradyplomatycznych wykorzystywane przez władze regionalne Katalonii oraz umieszczone w Statucie wpisują się w te, opracowane przez teoretyków. Jeden ze sposobów klasyfikacji zaproponował propagator pojęcia paradyplomacji, Duchacek (1990), wymieniając 6 rodzajów instrumentów:

1. ustanawianie stałych przedstawicielstw w innych państwach,
2. wizyty zagraniczne odbywane przez regionalnych przywódców,
3. krótkoterminowe misje o charakterze eksperckim,
4. udział w międzynarodowych targach i pokazach,
5. ustanawianie specjalnych stref ekonomicznych,
6. udział w międzynarodowych konferencjach i/lub działalność w ramach placówek dyplomatycznych własnego państwa.

Inną systematyzację przedstawił Crikemans (2010), uwzględniając już te wymienione przez Duchacka, ale także uzupełniając o inne możliwe instrumenty wykorzystywane przez regiony w ramach działań paradyplomatycznych:

1. *Ius legationis* lub ustanawianie za granicą politycznych reprezentacji,
2. *Ius tractandi* lub prawo do zawierania traktatów,
3. Inne umowy o sformalizowanej naturze: deklaracje współpracy, wyrażanie intencji, kontakty transnarodowe i różnego rodzaju porozumienia i partnerstwa ds. kultury,
4. Rozwój własnych programów pomocowych, dzielenie się *know-how*: programy bilateralne, współpraca transgraniczna, ale także multilateralna,

¹ Wyróżniono cztery etapy zaawansowania działań paradyplomatycznych: „dyplomacja minimalna”, „dyplomacja mniejsza”, „dyplomacja większa” i „dyplomacja maksymalna” (Surmacz, 2015).

5. Inne formy uczestnictwa w strukturach wielostronnych i organizacjach,
6. Uczestnictwo w oficjalnych i nieoficjalnych sieciach,
7. Rozwój dyplomacji publicznej.

Zgodnie z Tytułem V, Rozdziałem III Statutu Autonomii Katalonii z 2006 roku, *Generalitat* wspiera aktywność zagraniczną Katalonii i promuje jej interesy w tym obszarze przy respektowaniu kompetencji państwa w zakresie polityki zagranicznej, a robi to poprzez wykorzystanie następujących instrumentów:

1. Biura zagraniczne
2. mowy o współpracy
3. Transgraniczna, międzyregionalna i rozwojowa współpraca
4. Uczestnictwo w międzynarodowych instytucjach
5. Międzynarodowa projekcja katalońskich organizacji

Oprócz wyżej wymienionych w Statucie jest także zawarty art. 196, dotyczący międzynarodowych traktatów i konwencji, który wyraźnie podkreśla nadrzędną rolę rządu centralnego w kwestii podpisywania traktatów, aczkolwiek zobowiązuje informowanie *Generalitatu* w przypadku, gdy czynność ta może mieć bezpośredni wpływ na władze regionalne. Ponadto, w takiej sytuacji *Generalitat* może zażądać, aby jego przedstawiciele byli w składzie państwowej delegacji, podejmującej negocjacje (Statut Autonomii Katalonii, 2006).

W praktyce Katalonia 15 przedstawicielstw m.in. przy Unii Europejskiej, w Niemczech, we Włoszech, ale także poza Europą – w Meksyku, w Argentynie czy w Tunezji. Dodatkowo jako swoistego rodzaju delegacje *Generalitatu* można wyróżnić m.in. następujące katalońskie organizacje ustanawiane za granicą: Wspólnoty Katalończyków za Granicą, delegacje Katalońskiej Agencji Współpracy i Rozwoju, biura *Catalonia Trade & Investment* oraz Centra Turystyczne (Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, n.d.). W zakresie promocji kultury warto podkreślić rolę dwóch Instytutów: Katalońskiego Instytutu Przemysłu Kulturalnego (*Institut Català de les Empreses Culturals*) i Instytutu Ramon Llull (*Institut Ramon Llull*). Pierwszy z nich bardziej koncentruje się na promocji katalońskiej sztuki audiowizualnej, muzycznej czy scenicznej, drugi zaś szczególnie promuje język kataloński (Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, n.d.; Criequemans, 2010).

Generalitat współpracuje z wieloma państwami. Jako przykład, dość nietypowy ze względu na położenie geograficzne można wskazać na ponad 10-letnią współpracę z Japonią, która skupia się przede wszystkim na 4 obszarach: biznesie, turystyce, badaniach na prowadzonych na uniwersytetach oraz kulturze. Podmioty, które zaangażowane są

we wzajemne stosunki to m.in. ze strony Katalonii: rząd, urząd miasta Barcelony czy Izba Handlu w Barcelonie, a ze strony Japonii: Konsulat Generalny Japonii w Barcelonie, Stowarzyszenie Japońskich Przedsiębiorców w Katalonii (*Suiyokai*) oraz Japońska Organizacja Handlu Zagranicznego (JETRO) (Government of Catalonia, 2019).

Ponadto, Katalonia uczestniczy w instytucjach współpracy z regionami sąsiadującymi, np. w Pirenejskiej Wspólnoty Pracy (*The Pyrenees Labour Community*, PLC) pod auspicjami Rady Europy, w której Wspólnota Autonomiczna jest już od 1983 roku (Government of Catalonia, 2015) oraz organizuje pomoc humanitarną i rozwojową dla regionów dotkniętych kryzysem. Za przykład może posłużyć wspólna pomoc pięciu katalońskich instytucji tj. rządu, Rady Miasta Barcelony, Rady Prowincji Barcelony, Barcelońskiego Obszaru Metropolitalnego oraz Katalońskiego Funduszy Współpracy dla Rozwoju, które w 2016 roku osiągnęły porozumienie, aby połączyć siły w niesieniu pomocy Libanowi, a ich kontrybucja wynosiła łącznie 1,6 milionów euro (Area Metropolitana de Barcelona, 2016).

W nawiązaniu do instrumentu, jakim jest uczestnictwo i zaangażowanie w organizacjach międzynarodowych to dla rządu Katalonii, co podkreślono w Statucie, szczególnie ważna jest Organizacja Narodów Zjednoczonych do spraw Oświaty, Nauki i Kultury (UNESCO, United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), z którą *Generalitat* utrzymuje instytucjonalne stosunki już ponad 30 lat. Dodatkowo realizowane są inne inicjatywy m.in. zaangażowanie i współpraca z Radą Europy, OBWE, OECD i organizacjami w ramach systemu ONZ (Ministry of Foreign Action, Institutional Relations and Transparency, 2019).

Ponadto, ważnym polem do rozwoju katalońskiej paradyplomacji jest Unia Europejska, która stanowczo przyczyniła się do intensyfikacji działań zagranicznych tej Wspólnoty Autonomicznej. Prawo dotyczące aktywności zewnętrznej i relacji z UE w Tytule II, Rozdziale 1. zawiera ogólne postanowienia i założenia utrzymywania i polepszania stosunków na linii Katalonia - Unia Europejska. Mówi m.in. o tym, że *Generalitat* uczestniczy w delegacji Królestwa Hiszpanii do Unii Europejskiej, która w danym momencie zajmuje się kwestiami, w zakresie których Katalonia posiada władzę ustawodawczą. Może uczestniczyć także w trakcie formowania stanowiska hiszpańskiego rządu centralnego w sprawach dotyczących Katalonii i uwzględnionych w Statucie Autonomii (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014).

Paradyplomacja Katalonii wykorzystuje też inne instrumenty, niebędące bezpośrednio wymienione w Statucie Autonomii, ale które zaznaczone zostały przez teo-

retyków, m.in. wizyty zagraniczne regionalnych liderów. Najdłużej urzędujący kataloński prezydent² Jordi Pujol traktował wizyty zagraniczne jako jeden z głównych i kluczowych instrumentów paradyplomacji (Duran, 2015). Tylko w 1994 roku odbyło się aż 50 wyjazdów katalońskich liderów. Ponadto, warto też zwrócić uwagę na najbardziej popularny kierunek wizyt prezydentów *Generalitatu*, a mianowicie Belgii. Zgodnie z danymi na rok 2019 na 396 wizyt zagranicznych, 144 zostały odbyte do stolicy tego państwa (El Triangle, 2019).

Katalonia używa także instrumentu paradyplomacji, jakim jest dyplomacja publiczna, której jest poświęcony cały rozdział w prawie odnoszącym się do zewnętrznej aktywności i relacji z Unią Europejską. Mowa w nim o wsparciu *Generalitatu* dla działań jednostek, grup czy stowarzyszeń, które są zgodne z założeniami zawartymi w strategii „polityki zagranicznej” Katalonii. W 2012 roku została powołana do życia Rada Dyplomacji Publicznej Katalonii (*DiploCat*), aby koordynować działania pomiędzy sektorem publicznym a prywatnym. Ich celem, zgodnie z informacjami na oficjalnej stronie, jest popularyzacja katalońskich wartości wśród zagranicznej opinii publicznej (DiploCat, 2019). Wspólna narracja tworzona przez rząd, przedsiębiorstwa, uniwersytety, władze lokalne, a nawet sportowe kluby pozwala na komunikowanie spójnego przekazu za granicą, w które zaangażowana jest także katalońska diaspora (Lohmar Sainz de Vicuña, 2015).

W działania paradyplomatyczne Wspólnoty Autonomicznej Hiszpanii zaangażowanych jest wiele podmiotów, a najważniejszymi są parlament, prezydent, rząd, ministerstwo właściwe ds. działań zewnętrznych i relacji z UE. Ich podstawowe zadania i cele opisane są również w już wcześniej wspomnianym prawie o aktywności zewnętrznej i relacji z UE. Parlament Katalonii, przede wszystkim w zakresie paradyplomacji ma funkcje promującą i kontrolną. Oznacza to, jest odpowiedzialny za promowanie działalności zagranicznej oraz udziału obywateli w debacie publicznej, a także za kontrolowanie rządu realizującego konkretne projekty. Parlament sam również może prowadzić swoistego rodzaju paradyplomację parlamentarną, czyli współpracować ze swoimi odpowiednikami za granicą. Prezydent zaś jako najwyższy przedstawiciel, odpowiada za utrzymywanie i rozwój stosunków z innymi podmiotami na arenie międzynarodowej. Rząd ma najwięcej kompetencji związanych z obecnością Katalonii za granicą, szczególnie za pośrednictwem ministerstwa zajmującego się stricte paradyplomacją, czyli Ministerstwa Działań Zagranicznych, Stosunków

² Pierwsza kadencja Jordiego Pujola rozpoczęła się 29 kwietnia 1980 roku, urzędował przez 6 kadencji, aż do 18 grudnia 2003 roku (Government of Catalonia, 2020).

Instytucjonalnych i Transparentności (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014).

Ministerstwo to jest odpowiedzialne za ustalanie kierunku działań zagranicznych, jak i ich koordynację. Tworzy także czteroletnią strategię, która nakreśla podstawowe założenia i priorytety pod względem geograficznym, sektorowym, jak i instytucjonalnym. Zatwierdzany jest on przez rząd regionalny oraz podlega kontroli parlamentu (Law on External Action and Relations with the European Union, 2014). Ostatni zaproponowany dokument strategiczny na lata 2019-2022 został uznany przez rząd centralny za niezgodny z Konstytucją, zawieszony i zaskarżony do Trybunału Konstytucyjnego (La Moncloa, 2019).

Podsumowanie

Wzrost liczby uczestników stosunków międzynarodowych i zmiany, które zaszły w strukturze podmiotowej dyplomacji spowodowały, że jednostki terytorialne także zaangażowały się w działalność na arenie międzynarodowej. Niektóre pozostają tylko przy nielicznych współpracach, najczęściej z sąsiadującymi regionami, inne zaś decydują się na zaawansowane działania paradyplomatyczne. Takim przykładem jest właśnie jedna ze Wspólnot Autonomicznych – Katalonia.

Katalonia od początku procesu tranżycji demokratycznej starała się uzyskać jak największy poziom autonomii. Paradyplomacja także jest wyrazem chęci zwiększenia zakresu swoich kompetencji. Jak zostało przedstawione w głównej części artykułu, aktywność zagraniczna Katalonii jest skierowana do władz centralnych innych państw, do innych jednostek terytorialnych, organizacji międzynarodowych, a także do obcych społeczeństw. Władze regionalne podejmują współpracę z wieloma podmiotami, ustalają priorytety geograficzne, sektorowe czy instytucjonalne. Liczne instrumenty paradyplomacji wykorzystywane przez Katalonię wpisują się w te przedstawione przez teoretyków. Ponadto, opisane wyżej instytucje pokazują, że region wykorzystuje podobne mechanizmy, co państwa prowadząc własną politykę zagraniczną.

Jednak praktyka uwidacznia, że paradyplomacja jednostek terytorialnych jest ograniczona, funkcjonuje równolegle i jest zjawiskiem wtórnym. Mimo tego, że *Generalitat* stara się, aby w jak największym stopniu rozszerzyć swoje kompetencje i realizować własne priorytety oraz interesy, to rząd centralny Hiszpanii kontroluje, reaguje, gdy są przekraczane granice kompetencyjne, pilnuje suwerenności swojego państwa oraz wyraża zgodę, za pomocą przekazania kompetencji, na wszelkie podej-

mowane aktywności.

Podsumowując, paradyplomacja Katalonii jest przykładem „dyplomacji” maksymalnej. Region ten stara się być obecny na świecie, dba o realizację swoje celów politycznych, ekonomicznych oraz kulturowych. Władze regionalne decydują się na szereg różnorodnych aktywności oraz opracowywane są strategie prowadzenia paradyplomacji. Przykład Katalonii jest o tyle ciekawy, że jej aktywność zagraniczna jest bardzo rozbudowana i wykorzystane są wszystkie dostępne możliwości w zakresie kompetencji Wspólnoty Autonomicznej. Ponadto, specyfika ustroju terytorialnego Królestwa Hiszpanii i problem z uznaniem tego państwa za unitarne czy federalne, powoduje, że przypadek ten nie jest typowy. Z racji „otwartej furtki” kompetencyjnej oraz tendencji nacjonalistycznych, dąży do ciągłego rozszerzania pól działania.

Bibliografia

- Area Metropolitana de Barcelona. (2016). *Five Catalan institutions have signed a cooperation agreement with the United Nations to act alongside NGOs in Lebanon*. Pobrane z: <https://www.amb.cat/en/web/amb/actualitat/sala-de-premsa/notes-de-premsa/detall/-/notaprensa/five-catalan-institutions-have-signed-a-cooperation-agreement-with-the/6035441/11696>. [dostęp: 12.12.2020].
- Cornago, N. (2010). On the Normalization of Sub-State Diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, nr 5, ss. 11-36. DOI: 10.1163/1871191x-05010102.
- Departament d'Acció Exterior, Relacions Institucionals i Transparència, (n.d.). *Representació catalana a l'exterior*. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/ca/ambits-dactuacio/afers_exteriors/representacio_catalana/. [dostęp: 15.12.2020].
- DiploCat*. (2019). About us. Pobrane z: <https://diplocat.cat/en/about-us/>. [dostęp: 23.12.2020].
- Duchacek, I. (1984). The International Dimension of Subnational Self-Government. *Publius*, Vol. 14, No. 4, ss. 5-31. Oxford: Oxford University Press.
- Duchacek, I. (1990). Perforated Sovereignties: Towards a Typology of New Actors in International Relations. W: H. J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, Oxford: Clarendon Press.
- Duran, M. (2015). *Mediterranean Paradiplomacies: The Dynamics of Diplomatic Re-territorialization*. Leiden: Brill Nijhoff.
- El Triangle*. (2019). El 30% de los viajes al extranjero del gobierno catalán han sido a Bruselas. Pobrane z: <https://www.eltriangle.eu/es/2019/12/26/noticia-es-104554/>. [dostęp: 10.12.2020].
- Government of Catalonia. (2015). *Secretary Albinyana: "Cross-border cooperation is a priority for the Catalan Government's Foreign Action"*. Dostęp: 10.12.2020, <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/news/288767/secretary-albinyana-cross-border-cooperation-priority-catalan-governments-foreign-action>.
- Government of Catalonia. (2019). Japan Action Plan. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/web/.content/saeue/afers_exteriors_cooperacio/04_arees_actuacio/Pla_Catalunya_Japo/diptic_pla_japo_en.pdf. [dostęp: 20.12.2020].
- Government of Catalonia. (2020). Presidents of the Generalitat. Pobrane z: <https://catalangovernment.eu/catalangovernment/government/presidents>. [dostęp: 20.12.2020].
- Husar, W. (2014) Decentralizacja niesymetryczna w Hiszpanii – implikacje polityczne i ustrojowe. *Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska, sectio K – Politologia*,

- Vol. 21, Nr 2, ss. 43-63.* DOI: 10.1515/curie-2015-0003.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. *Regional & Federal Studies, 9:1, ss. 1-16.* DOI: 10.1080/13597569908421068.
- Kincaid, J. (1990). *Constituent Diplomacy in Federal Politics and the Nation-State: Conflict and Co-Operation.* W: H. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units.* Oxford: Oxford University Press.
- Konstytucja Hiszpanii.* (1978). Pobrane z: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/constitucion.html. [dostęp: 20.12.2020].
- Kukułka, J. (2003). *Wstęp do nauki o stosunkach międzynarodowych.* Warszawa: Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR.
- Kuznetsov A. (2015). *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international affairs,* New York: Routledge.
- La Moncloa. Council of Ministers.* (2019). Government appeals against External Action Plan of Regional Government of Catalonia before Constitutional Court for violation of State jurisdiction. Pobrane z: <https://www.lamoncloa.gob.es/lang/en/gobierno/councilministers/Paginas/2019/20191018council.aspx>. [dostęp: 12.12.2020].
- Law on External Action and Relations with the European Union.* (2014). Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/web/.content/00_DEPARTAMENT/plans/Llei_Accio_Exterior_EN.pdf. [dostęp: 20.12.2020].
- Lohmar Sainz de Vicuña, R. (2015). *Catalan Paradiplomacy, Secessionism and State Sovereignty: The Effects of the 2006 Statute of Autonomy and the Artur Mas Government on Catalan Paradiplomacy.* [Praca magisterska, Leiden University]. Pobrane z: <https://hdl.handle.net/1887/35323>. [dostęp: 20.12.2020].
- Łuszczuk, M. (2013). Zastosowanie pojęcia „paradyplomacja” w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej. W: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji* (s. 121-135). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Michelmann, H. (2009). Introduction. W: H. Michelmann (red.), *Foreign Relations in Federal Countries,* Montreal: McGill-Queen's University Press.
- Ministry of Foreign Action, Institutional Relations and Transparency.* (2019). Involvement in international organisations. Pobrane z: https://exteriors.gencat.cat/en/ambits-dactuacio/afers_exteriors/afers-globals/organismes/index.html. [dostęp: 12.12.2020].
- Modzelewski, W. (2016). *Paradyplomacja regionów: Studium Województw Polski Wschodniej.* Olsztyn: Instytut Nauk Politycznych Uniwersytetu Warmińsko-Mazur-

- skiego w Olsztynie.
- Popiuk-Rysińska, I. (2006). Uczestnicy stosunków międzynarodowych, ich interesy i oddziaływanie. W: E. Haliżak, R. Kuźniar (red.), *Stosunki międzynarodowe. Geneza, struktura, dynamika* (s. 88-116). Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego.
- Raś, M. (2015). *Podejście transnarodowe*. W: R. Zięba, S. Bieleń, J. Zając (red.), *Teorie i podejścia badawcze w nauce o stosunkach międzynarodowych* (s. 67-86), Warszawa: Wydział Dziennikarstwa i Nauk Politycznych Uniwersytetu Warszawskiego.
- Raś, M. (2016). Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym. *Stosunki Międzynarodowe*, t. 52, nr 3, ss. 191-213. DOI: 10.7366/020909613201611.
- Raś, M. (2018). *Aktywność międzynarodowa regionów Federacji Rosyjskiej*. Warszawa: Elipsa.
- Sending, O. J., Pouliot, V., Neumann, I. B. (2011). The future of diplomacy: Changing practices, evolving relationships. *International Journal*, Vol. 66, No. 3, ss. 527-542. DOI: 10.1177/002070201106600301.
- Sroka, A. (2008). *Hiszpańska droga do federalizmu*. Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Statut Autonomii*. (2006). Pobrane z: <http://web.gencat.cat/es/generalitat/estatut/>. [dostęp: 10.12.2020].
- Surmacz, B. (2013). Kto jest dziś dyplomata? W: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji* (s. 21-42). Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Surmacz, B. (2015). *Ewolucja współczesnej dyplomacji. Aktorzy, struktury, funkcje*. Lublin: Wydawnictwo Uniwersytetu Marii Curie-Skłodowskiej.
- Tornos Mas, J. (1999). La delimitación constitucional de las competencias. Legislación básica, bases, legislación de desarrollo y ejecución. W: A. Hernández Laufente (red.), *El funcionamiento del Estado Autonomico*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).
- Tribunal Constitucional*. (1994) "STC 165/1994." Pobrane z: <http://ocw.um.es/cc.-juridicas/instituciones-y-derecho-de-la-union-europea/practicar-1/stc-165-1994.pdf>. [dostęp: 19.12.2020].
- Unia Europejska. (n.d.) *Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ)*. Pobrane z: https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eas_pl. [dostęp: 20.12.2020].

