

Wojciech Tomasz Modzelewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Instytut Nauk Politycznych, ul. Szrajbera 11, 10-077
Olsztyn; e-mail: wojciech.modzelewski@uwm.edu.pl; ORCID: 0000-0003-1049-2873

DYPLOMACJA BEZ DYPLOMATÓW. POLSKO-CHORWACKIE PARTNERSTWA REGIONALNE

Streszczenie: Regiony podejmują aktywność międzynarodową określaną jako paradyplomacja. Jest ona podobna do dyplomacji państwa, podlega jego prawu oraz polityce, korzysta z podobnych narzędzi, np. protokołu dyplomatycznego, choć nie jest realizowana przez profesjonalnych dyplomatów. Paradyplomację regionów należy analizować jako źródło nowych stosunków międzynarodowych, a regiony postrzegać jako nowych uczestników życia międzynarodowego. W artykule przedstawiono paradyplomację polskich samorządów szczebla wojewódzkiego i regionów (żupanii) Chorwacji, a w charakterze studium przypadku współpracę województwa warmińsko-mazurskiego z żupanią splicko-dalmatyńską.

Słowa kluczowe: paradyplomacja, dyplomacja, polskie województwa, chorwackie regiony, umowy partnerskie

DIPLOMACY WITHOUT DIPLOMATS. POLISH-CROATIAN REGIONAL PARTNERSHIPS

Abstract: Regions can get involved in international-relations activity defined as paradiplomacy. It is similar to state diplomacy as it is subject to its law and policy and uses similar tools such as diplomatic protocol, but is not pursued by professional diplomats. Regional paradiplomacy needs to be analysed as a source of new international relationships. Consequently, regions should be perceived as new actors in international relations. The article focuses on the paradiplomacy of Polish regions (voivodships, or *województwa*) and Croatian counties (*Hrvatske županije*). The case study discusses the cooperation between the Warmińsko-Mazurskie Voivodship and the Split-Dalmatia County.

Keywords: paradiplomacy, diplomacy, Polish voivodships, Croatian regions, partnership agreements

Wprowadzenie

Dynamika przemian współczesnego środowiska międzynarodowego oraz związana z tym ewolucja teorii stosunków międzynarodowych wyrażają się m.in. w dostrzeganiu nowych uczestników (aktorów) tych stosunków. W niniejszym artykule zaliczono do nich polskie i chorwackie regiony wewnątrzpaństwowe, czyli jednostki administracyjne usytuowane tuż poniżej poziomu państwa, tworzące pierwszy szczebel jego zasadniczego podziału terytorialnego. Są one w stanie podejmować współpracę zagraniczną samodzielnie, ale w granicach

wyznaczonych przez prawo i politykę państwa. Regiony zaliczono do grupy pozapaństwowych (niepaństwowych) uczestników stosunków międzynarodowych, a w jej ramach do uczestników subpaństwowych (tzw. subpaństwowych jednostek terytorialnych).

Tematyka regionalna ma charakter interdyscyplinarny, natomiast w artykule ujęto ją w perspektywie nauk społecznych i dyscypliny nauk o polityce i administracji. W warstwie teoretycznej starano się znaleźć odpowiedzi na następujące pytania: w jaki sposób definiowane jest pojęcie paradyplomacji oraz jaka jest relacja między dyplomacją państwa a paradyplomacją samorządów terytorialnych? W warstwie empirycznej, w ramach bilansu 20-lecia istnienia samorządu regionalnego w Polsce, zbadano kierunek chorwacki w paradyplomacji polskich województw, starając się odpowiedzieć na pytania: jaka jest skala polsko-chorwackiej współpracy regionalnej, jakie są jej motywy i podstawowe formy?; a w ramach studium przypadku: jakie są przykłady współpracy województwa warmińsko-mazurskiego z żupanią splicko-dalmatyńską? Artykuł ten jest rezultatem wieloletnich badań autora, obejmujących aktywność zagraniczną polskich samorządów terytorialnych na jej różnych kierunkach (zob. np. Modzelewski 2016, 2017, 2018).

Paradyplomacja

Termin paradyplomacja pojawił się w naukach politycznych w latach osiemdziesiątych XX wieku. Posłużyła się nim grupa politologów amerykańskich, badająca problematykę federalizmu oraz aktywności międzynarodowej jednostek terytorialnych, głównie USA i Kanady. Wyniki ówczesnych badań opublikowano m.in. w czasopiśmie „*Publius. The Journal of Federalism*” 1984, t. 14, nr 4 (Duchacek 1984; Feldman i Feldman 1984; Kincaid 1984; Mumme 1984). Publikacja ta odegrała pionierską rolę w powstaniu i popularyzacji koncepcji paradyplomacji we współczesnych naukach politycznych. Prekursorami terminu paradyplomacja byli m.in.: Ivo D. Duchacek (1988, 1990), Panayotis Soldatos (1990, 1993), Earl H. Fry (1998, 2004; Fry i in. 1989), Francisco Aldecoa i Michael Keating (1999; Keating 1999). W następnej dekadzie koncepcja paradyplomacji została rozwinięta na gruncie europejskim, szczególnie w kontekście wzrastającej roli regionów w europejskich procesach decyzyjnych. Spośród współczesnych autorów zajmujących się paradyplomacją warto wskazać: André Lecoursa (2002, 2008, 2010), Samuela L. McMillana (2008), Stéphane’a Paquina (2004), Noé Cornaga (1991, 2000, 2010), Alexandra S. Kuznetsova (2015), Rodriga Tavaresa (2016) i Jorge A. Schiavona (2018).

Pierwotnie termin paradyplomacja odnoszono jedynie do międzynarodowych działań regionów w państwach federalnych. W miarę ugruntowywania się terminu zaczęto go stosować znacznie szerzej. Obecnie nazywa się w ten sposób również aktywność zagraniczną samorządów regionalnych i lokalnych w państwach unitarnych, także w Polsce, czego przykładem są publikacje autora niniejszego artykułu oraz innych polskich badaczy (np. Tomaszewski 2006; Skawiński 2008; Toszek 2010; Czapiewski 2011; Dumala 2013; Łuszczuk 2013; Raś 2016). Dodać

należy, że paradyplomacja nie jest jedynym terminem używanym na określenie aktywności międzynarodowej regionów czy samorządów lokalnych. Spośród wielu występujących w literaturze wymienić można np. takie, jak współpraca: zagraniczna, międzynarodowa, terytorialna, transnarodowa, transgraniczna, przygraniczna, ponadgraniczna, międzyterytorialna, międzysamorządowa, międzyregionalna, interkomunalna, intermunicipalna, sieciowa, transeuropejska, transsuwerenna, subsydiarna czy dyplomacja samorządowa (zob. Modzelewski 2019).

Wyraz *paradyplomacy* jest neologizmem, utworzonym przez dodanie do słowa *diplomacy* przedrostka „para-”. Pochodzący z greckiego prefiks (*παρα, pará* – ‘przy czymś, obok, blisko czegoś’) określa „coś, co ma pewne, ale nie wszystkie cechy czegoś, częśćka czegoś” (Bańko 2000, s. 19). Przedrostek „para-” można zatem rozpisać jako „mający zewnętrzne pozory X, ale w istocie niezaliczany powszechnie do X”. Paradyplomacja ma zewnętrzne pozory tradycyjnej dyplomacji, w niektórych aspektach ją przypomina i naśladuje. Występuje niejako „obok” dotychczasowej, oryginalnej, klasycznej dyplomacji, uzupełnia ją i jest jej podporządkowana. Uwydatniając związek z dyplomacją, termin ten jednocześnie podkreśla pewną ułomność i wtórność aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych wobec działań państwa. Paradyplomacja jest zatem podobna do dyplomacji, ale nie jest dyplomacją – ta bowiem jest wyłączną właściwością organów centralnych państwa i jednym z atrybutów jego suwerenności.

Paradyplomacja realizowana jest w ramach tych samych sfer, co dyplomacja klasyczna oraz niektórych jej rodzajów, głównie dyplomacji publicznej, kulturalnej i gospodarczej. Istotą dyplomacji i paradyplomacji jest reprezentacja; pierwsza realizowana jest na poziomie centralnym, druga na poziomie subpaństwowym, tj. regionalnym i lokalnym. Według art. 3 Konwencji wiedeńskiej o stosunkach dyplomatycznych do funkcji dyplomatycznych zaliczono m.in.: reprezentowanie państwa wysyłającego w państwie przyjmującym; ochronę w państwie przyjmującym interesów państwa wysyłającego i jego obywateli; prowadzenie rokowań z rządem państwa przyjmującego; zaznajamianie się wszelkimi legalnymi sposobami z warunkami panującymi w państwie przyjmującym i z rozwojem zachodzących w nim wydarzeń oraz zdawanie z tego sprawy rządowi państwa wysyłającego; popieranie przyjaznych stosunków pomiędzy państwem wysyłającym a państwem przyjmującym oraz rozwijanie stosunków między nimi (Konwencja wiedeńska... 1961).

Samorzady realizują funkcje podobne do dyplomatycznych: reprezentują swoje regiony, chronią ich interesy, prowadzą skuteczną komunikację, negocjują i podpisują porozumienia oraz inne akty (m.in. memoranda, listy intencyjne, plany pracy), zaznajamiają się z warunkami panującymi w odwiedzanych samorządach (np. w zakresie funkcjonowania administracji, demokracji i e-demokracji, społeczeństwa obywatelskiego czy stopnia wykorzystania funduszy unijnych), działają na rzecz rozwijania przyjaznych stosunków w różnych dziedzinach. W działaniach regionów używa się elementów protokołu dyplomatycznego, a w niektórych urzędach marszałkowskich odbywają się szkolenia z etykiety dyplomatycznej (Modrzyńska 2015). Notabene jednym z zadań urzędów

marszałkowskich jest obsługa protokolarna kontaktów marszałka, wicemarszałków i członków zarządu z korpusem dyplomatycznym i konsularnym oraz władzami regionów partnerskich i państw obcych.

Paradyplomację można zdefiniować jako zdolność samorządów terytorialnych do działań przekraczających granice państwa poprzez ustanowienie formalnych i nieformalnych, stałych i doraźnych kontaktów oraz inne formy zaangażowania na arenie międzynarodowej. Współpraca jednostek terytorialnych nie może wykraczać poza ramy przyznanych im kompetencji i wykonywanych zadań, przy jednoczesnym warunku niesprzeczności podejmowanych działań z prawem krajowym, międzynarodowymi zobowiązaniami państwa oraz jego polityką zagraniczną. Przedmiotem paradyplomacji może być w zasadzie każde zagadnienie wchodzące w zakres kompetencji władz terytorialnych, zdefiniowany przepisami prawa krajowego.

Paradyplomacja jest elementem polityki rozwoju regionalnego, służąc realizacji celów określonych w strategiach rozwoju województw. Przyczynia się do zrównoważonego rozwoju regionalnego, głównie w wymiarze społecznym i gospodarczym. Spełnia ważną funkcję w pozyskiwaniu środków i realizacji zadań na rzecz poprawy warunków życia społeczności zamieszkującej region, prowadzi do wymiany doświadczeń np. w zakresie zarządzania gospodarką regionalną czy poprawy jakości działania instytucji administracyjnych. Pośrednio paradyplomacja powinna służyć także pełnieniu wspomnianych wyżej funkcji dyplomatycznych oraz realizować cele polityki zagranicznej państwa.

Paradyplomacja analizowana z perspektywy nauki o stosunkach międzynarodowych stanowi próbę odniesienia tradycyjnie rozumianej dyplomacji do obecności regionów we współczesnych stosunkach międzynarodowych. Można ją rozpatrywać przez pryzmat tworzenia się nowych jakościowo relacji międzynarodowych, decentralizacji stosunków międzynarodowych i dyplomacji oraz wzrastającej roli pozapaństwowych aktorów życia międzynarodowego. Pozapaństwowi uczestnicy odgrywają w systemie międzynarodowym istotną rolę, m.in. wzbogacają go o nowe treści, rozszerzają jego zakres podmiotowy i przedmiotowy, a w konsekwencji wzrasta dynamika i złożoność środowiska międzynarodowego.

Zmienia się także pozycja współczesnego państwa, które utraciło monopol na działania zagraniczne. Na określenie symbiozy aktywności państwowej i aktorów niepaństwowych Brian Hocking używa sformułowania *catalytic diplomacy*, dowodząc, że obie grupy korzystają ze swoich zasobów, wzmacniając przez to swój potencjał (Hocking 1999). Można zatem wyróżnić dwa wymiary współczesnych stosunków międzynarodowych: międzypaństwowy i pozapaństwowy. Paradyplomacja współtworzy drugi z nich i ustanawia równoległą do państwowej strukturę relacji międzynarodowych. Podobnie można wyróżnić dwa wymiary polityki zagranicznej współczesnego państwa: międzyrządowy (centralny) i samorządowy (regionalny i lokalny). Paradyplomacja, współkształtując politykę zagraniczną państwa, jest wyrazem jej uspołecznienia, sprzyja jej decentralizacji i demokratyzacji, może przyczyniać się do większej spójności i koordynacji polityk regionalnych oraz polityki zagranicznej.

Paradyplomacja jest przejawem wielopoziomowości polityki zagranicznej państwa. Ivo D. Duchacek określa, iż współczesne państwa to *multi-vocal actors*. Owa polifonia jest wynikiem przenikania się tego, co międzynarodowe, z tym, co wewnętrzpaństwowe, co doprowadziło do wzrostu aktywności międzynarodowej jednostek składowych państwa (Duchacek 1984). Podobnie Miguel S. Neves dowodzi, że współczesne państwo jest „multiaktorem”, a jego działania zewnętrzne to proces wielowymiarowy, wymagający współdziałania i koordynacji np. między rządem i samorządem (Neves 2010). Międzynarodowa rola regionów jest szczególnie widoczna na forum Unii Europejskiej, a paradyplomacja jest przykładem zdywersyfikowania relacji na scenie europejskiej i koncepcji *multi-level governance* (zob. np. Hooghe i Marks 2001; Stubbs 2003; Dickson 2014).

Kierunek chorwacki w paradyplomacji polskich regionów

Każde z polskich województw prowadzi współpracę zagraniczną, głównie z regionami w Europie. Według badań Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych z 2014 r. polskie samorzady terytorialne wszystkich szczebli współpracowały z samorządami z 54 państw. Pierwsza dziesiątka państw wyglądała następująco: Niemcy, Ukraina, Włochy, Francja, Rosja, Szwecja, Czechy, Litwa, Słowacja i Białoruś. Poza Europą odnotowano 6 relacji z partnerami w Afryce, 2 w Ameryce Południowej, 8 w Ameryce Północnej oraz 50 w Azji (głównie z ChRL). Na poziomie regionalnym wszystkie 16 województw współpracowało z Ukrainą, a 14 województw z Niemcami. Polskie regiony podejmowały współpracę także na nowych kierunkach, takich jak: Tajwan, Korea Południowa czy Kazachstan. Do nowego kierunku polskiej paradyplomacji zaliczono również Chorwację, która w przywołanych badaniach znalazła się dopiero na 20. miejscu (Skorupska 2015).

Badania własne z 2019 r. obejmujące poziom regionalny pokazują, że połowa województw ma podpisane umowy lub listy intencyjne z regionami Chorwacji. Liderem jest województwo zachodniopomorskie z dwiema umowami, a partnerstwa polsko-chorwackie dotyczą w każdym przypadku innej żupanii (zob. tab. 1). Dodać należy, że województwa świętokrzyskie i lubuskie realizowały lub realizują współpracę ze stroną chorwacką, jednak bez zawartych porozumień. Natomiast pozostałe województwa (pomorskie, łódzkie, dolnośląskie, lubelskie, podlaskie i opolskie) nie miały kontaktów na tym kierunku.

W nawiązaniu kontaktów między samorządami terytorialnymi dużą rolę odgrywa klasyczna dyplomacja, w tym głównie aktywność przedstawicielstw dyplomatycznych i urzędów konsularnych. Tworzy ona odpowiedni klimat polityczny, a niekiedy ułatwia współpracę między regionami. Przykładem jest województwo podkarpackie i żupanias zadarska, które w wyniku inicjatywy ambasad obu państw, jako pierwsze, w październiku 2011 r. podpisały polsko-chorwacką umowę partnerską.

Wzajemne przenikanie się dyplomacji i paradyplomacji wyrażało się m.in. we współpracy samorządów z Wydziałami Promocji, Handlu i Inwestycji w ambasadach i konsulatach (istniejącymi do 2017 r.) oraz w tworzeniu struktur dialogu.

Tab. 1. Porozumienia polskich województw z żupaniami Chorwacji (rok podpisania)

1.	kujawsko-pomorskie	medzimurska (2018 r.)
2.	małopolskie	Istria (2013 r.)
3.	mazowieckie	zagrzebska (2016 r.)
4.	podkarpackie	zadarska (2011 r.)
5.	śląskie	szybenicko-knińska (2014 r.)
6.	warmińsko-mazurskie	splicko-dalmatyńska (2012 r.)
7.	wielkopolskie	vukovarsko-srijemska (2013 r.)
8.	zachodniopomorskie	primorsko-gorska (2012 r.), karlowacka (2014 r.)

Źródło: badania własne obejmujące urzędy marszałkowskie.

Taką strukturą jest organizowane corocznie od 2012 r. Forum Regionów Polska – Chorwacja. Tworzy ono platformę nawiązywania kontaktów i wymiany doświadczeń między samorządami terytorialnymi, ale także przedsiębiorstwami, uczelniami czy instytucjami kultury. Jego organizatorami są: Związek Województw RP i Związek Żupanii Chorwackich (współpracujące na podstawie umowy z 2012 r.) oraz region, który w danym roku gości uczestników Forum, natomiast wsparcia merytorycznego lub patronatu udzielają władze obu państw. Miejscami kolejnych edycji Forum były: Split (2012 r.), Kołobrzeg (2013 r.), Primošten (2014 r.), Bukowina Tatrzańska (2015 r.), Dubrownik (2016 r.), Toruń (2017 r.), Poreč (2018 r.) i Zielona Góra (2019 r.). Dodać należy, że organizacja Forum stanowi niekiedy inspirację do nawiązania bezpośredniej współpracy, czego przykładem jest (od 2019 r.) województwo lubuskie i żupania požeđzko-slawońska.

Najnowszym przykładem na związek między dyplomacją a paradyplomacją jest polsko-chorwacki projekt geopolityczny Inicjatywa Trójmorza, zakładający współpracę państw z obszaru zamkniętego morzami: Adriatyckim, Bałtyckim i Czarnym. Listę państw objętych projektem określa „Wspólna deklaracja w sprawie Inicjatywy Trójmorza”, przyjęta w Dubrowniku 23 sierpnia 2016 r., którą podpisali, obok Polski i Chorwacji, przedstawiciele: Austrii, Bułgarii, Czech, Estonii, Węgier, Łotwy, Litwy, Rumunii, Słowacji i Słowenii. Fundamentalnym celem Trójmorza jest stworzenie nowego bieguna europejskiej polityki, m.in. w obszarze bezpieczeństwa energetycznego, cyfryzacji oraz infrastruktury transportowej. W dłuższej perspektywie ma to pomóc w zniwelowaniu różnic pomiędzy „starą” i „nową” Unią Europejską (zob. np. Sienkiewicz 2016; Ukielski 2018; Kowal i Orzelska-Stączek 2019).

Uwzględniając wcześniejsze założenie, że działania współczesnego państwa to proces wielopoziomowy, projekt Trójmorza ma również wymiar regionalny i lokalny. Jego realizacja np. w sferze infrastruktury transportowej wymaga bowiem współdziałania i koordynacji działań państw oraz regionów, w tym zintegrowania polityk i projektów transportowych oraz planowania przestrzennego. W tym celu w lipcu 2018 r. zorganizowano Forum Miast i Regionów Trójmorza pod patronatem i z udziałem prezydenta RP, a w grudniu 2019 r. konferencję „Perspektywy współpracy gospodarczej regionów Trójmorza”.

Warto podkreślić, że tworzeniu europejskich korytarzy transportowych służą także inne inicjatywy samorządów, np. zawarte w 2004 r. porozumienie na rzecz utworzenia Środkowoeuropejskiego Korytarza Transportowego (CETC-ROUTE65), którego stronami jest 17 regionów z Polski, Chorwacji, Szwecji, Czech, Słowacji i Węgier. W 2014 r. przekształcono je w Środkowoeuropejski Korytarz Transportowy Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (ŠKT-EUWT), do którego należą cztery polskie województwa (zachodniopomorskie, lubuskie, dolnośląskie, opolskie) oraz żupanias primorsko-gorska, co ma ułatwić współpracę w ramach CETC-ROUTE65.

Podstawowe motywy i formy współpracy

Głównym motywem nawiązywania współpracy, występującym po obu stronach, jest chęć wymiany doświadczeń i dobrych praktyk w zakresie funkcjonowania samorządów terytorialnych. Dodatkowo, dla strony chorwackiej do 2013 r. (tj. momentu jej wstąpienia do UE), zainteresowanie polskimi regionami wynikało z chęci pozyskiwania doświadczeń w zakresie funkcjonowania Polski w Unii, w tym wykorzystania środków finansowych z funduszy unijnych. Na przykład w ramach projektu „Learning from the Best” delegacja z żupanias zagrzebskiej odwiedziła region świętokrzyski i uczestniczyła w szkoleniach w departamentach urzędu marszałkowskiego odpowiedzialnych za zarządzanie i wdrażanie Regionalnego Programu Operacyjnego.

Kolejnym ważnym motywem podejmowania współpracy jest promocja atrakcyjności inwestycyjnej, kulturalnej i turystycznej regionu oraz jego możliwości rozwojowych. Wzmacnia to wizerunek i pozycję regionu na arenie międzynarodowej, oraz – co warto podkreślić – wzmacnia także wizerunek państwa. Obecnie bowiem dostrzec można decentralizację promocji państwa, a działania samorządów mieszczą się w ramach szeroko pojętej dyplomacji publicznej i miękkich środków oddziaływania państwa (*soft power*). W przeciwieństwie do dyplomacji tradycyjnej dyplomacja publiczna jest transparentna i uspołeczniona, tj. może być prowadzona zarówno przez rząd, jak i podmioty pozarządowe (Wolf i Rosen 2004, s. 16). Joseph S. Nye dyplomację publiczną definiuje jako instrument, który rząd wykorzystuje celem mobilizacji zasobów *soft power* do komunikacji i przyciągania społeczności w innych państwach (Nye 2008, s. 95). W tym kontekście Miguel S. Neves zauważa, że paradyplomacja regionów wpływa na rosnące znaczenie nieformalnych kanałów i procedur, determinując elastyczność i zdolność dostosowania się do nowych wyzwań oraz możliwość wpływania na innych za pomocą miękkich środków oddziaływania państwa (Neves 2010). Zaangażowanie regionów związane jest przede wszystkim z realizacją ich interesów regionalnych, np. polega na kreowaniu i utrwalaniu pozytywnego wizerunku regionu i regionalnej marki poprzez *branding* regionów (Ociepka 2013, s. 103–104).

Aktywność polskich i chorwackich regionów przybiera wiele typowych dla całej paradyplomacji form, są to m.in. kontakty delegacji w ramach spotkań roboczych lub oficjalnych uroczystości, imprezy sportowe i kulturalne, wymiana

dzieci i młodzieży, partnerstwa w projektach współfinansowanych z funduszy unijnych. Większość przedsięwzięć dotyczy sfery kulturalno-społecznej, promocji oraz gospodarki. Misje gospodarcze oraz udział w targach są stałymi elementami marketingu gospodarczego regionów Polski i Chorwacji. Na przykład strona polska wielokrotnie brała udział w Jesiennych Międzynarodowych Targach Rolniczych w Bjelovarze czy w targach SASO w Splicie. Aktywność regionu ma także wspierać działania innych podmiotów, generując oddolne inicjatywy niezależnych instytucji, takich jak: izby gospodarcze, organizacje pozarządowe, stowarzyszenia, instytucje kultury, szkoły, samorządy lokalne etc. Rola samorządów regionalnych polega na koordynowaniu zewnętrznych działań tych instytucji w dziedzinach będących przedmiotem ich wspólnego zainteresowania.

Współpraca Warmii i Mazur z żupanią splicko-dalmatyńską

Nawiązanie kontaktów między obu regionami nastąpiło dzięki inicjatywie Ambasady Republiki Chorwacji w Polsce, bowiem w marcu 2011 r. na Warmii i Mazurach przebywał ambasador Ivan del Vecho. W sierpniu 2011 r. podpisano między regionami list intencyjny (List intencyjny... 2011), a rok później umowę o współpracy. W jej art. 2 wskazano zasadnicze dziedziny współpracy (z których oba regiony słyną), takie jak: turystyka, gastronomia i hotelarstwo; żywność ekologiczna i wyrób tradycyjny; rybactwo i rybołówstwo, a także zarządzanie regionalną administracją samorządową i polityka regionalna, w tym planowanie strategii rozwoju. Umowa zawiera priorytetowe obszary wymiany doświadczeń, takie jak: organizacja turystyki i promocji regionu oraz wykorzystanie środków unijnych w turystyce (Umowa o współpracy... 2012).

Żupania splicko-dalmatyńska wymieniona jest w aktualnej wersji priorytetów współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego z 2019 r. jako jeden z kierunków współpracy w grupie „krajów członkowskich Unii Europejskiej” (Priorytety współpracy zagranicznej... 2019). Należy zauważyć, że od 1999 r. jest to już szósta wersja priorytetów województwa, a wspomniana żupania pojawia się w uchwale z 2014 r., czyli po podpisaniu umowy o współpracy. Pierwotnie bowiem uchwałę o priorytetach współpracy zagranicznej traktowano jako dokument programowy pokazujący zamierzenia w tej kwestii i taki charakter miały uchwały przyjmowane w pierwszych latach funkcjonowania samorządów regionalnych. Później większość z nich zdecydowała się na uaktualnienie uchwał, przyjmując ich kolejne wersje, które w coraz większym stopniu pokazywały realizowaną w praktyce współpracę.

Dotychczasowa kooperacja obejmuje m.in. realizację programu „Poprawa jakości usług gastronomicznych i hotelarskich w regionie Warmii i Mazur w latach 2004–2013” (oraz jego drugiej edycji na lata 2014–2020), do którego żupania splicko-dalmatyńska została wpisana w 2013 r. Głównym celem programu jest podniesienie konkurencyjności regionalnej oferty turystycznej poprzez podniesienie poziomu usług gastronomicznych i hotelarskich oraz produkcję wysokiej jakości, ekologicznej, regionalnej żywności.

Województwo warmińsko-mazurskie wspierało chorwackiego partnera w procedurze uzyskania członkostwa w Europejskiej Sieci Regionalnego Dziedzictwa Kulinarne (do której należy ono od 2005 r.). Sieć zrzesza producentów, twórców i restauratorów, a jej głównym celem jest zachowanie, rozwój i promocja regionalnych tradycji kulinarnych. W 2013 r. żupanija splicko-dalmatyńska uzyskała status regionu kandydującego, a rok później pełne członkostwo. Współpraca polsko-chorwacka służy przede wszystkim wymianie doświadczeń, dobrych praktyk i pomysłów na rozwój; nie tylko pomiędzy regionami, ale przede wszystkim przedsiębiorcami zrzeszonymi w Sieci. Chorwaci są jednym z partnerów realizowanego obecnie „Programu rozwoju żywności regionalnej, tradycyjnej, naturalnej wysokiej jakości w województwie warmińsko-mazurskim w latach 2016–2020”. Od kilku lat producenci z Chorwacji biorą udział w festiwalach żywności naturalnej i tradycyjnej „Dziedzictwo Kulinarne Warmii, Mazur i Powiśla” oraz targach „Smaki Regionów” w Poznaniu, gdzie wystawiana jest wspólne stoisko Warmii i Mazur oraz żupanii splicko-dalmatyńskiej.

Współpraca obejmuje również biura regionalne w Brukseli, wspierane przez stałe przedstawicielstwa obu państw przy Unii Europejskiej. Jeszcze przed wstąpieniem Polski do UE, w 2003 r., utworzono biuro województwa warmińsko-mazurskiego, które od 2010 r. funkcjonuje w ramach Domu Polski Wschodniej, zrzeszającego również województwa: lubelskie, podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie. Przedstawiciele polskich i chorwackich regionów biorą udział w kolejnych edycjach Europejskiego Tygodnia Regionów i Miast Open Days w Brukseli. Na przykład, w ramach 13. edycji Open Days zorganizowano warsztaty dotyczące rozwoju regionalnego i turystyki zdrowotnej, w których brali udział przedstawiciele Warmii i Mazur oraz żupanii splicko-dalmatyńskiej.

Konkluzje

Paradyplomacja w ciągu ostatnich dekad przeszła proces prawnego i politycznego ugruntowania i normalizacji, zmieniając postrzeganie tradycyjnej aktywności państwa na arenie międzynarodowej. Jest ona wyrazem dostosowania regionów do współczesnych wyzwań, umożliwia im uczestnictwo w sprawach europejskich i międzynarodowych, jest także ważnym przejawem ich samorządności. Długofalowym celem paradyplomacji jest zbliżenie i wzajemne poznanie społeczności zamieszkujących współpracujące regiony.

W przypadku polskich województw spośród kilkudziesięciu państw, z którymi współpracują, kierunek chorwacki nie dominuje; przypomnijmy: 8 województw ma zawarte umowy z 9 (na 21) żupaniami. Jest to również kierunek stosunkowo nowy, bowiem pierwsza umowa partnerska została podpisana w 2011 r., co było efektem politycznej „ofensywy” ambasady Chorwacji w Polsce, poszukującej partnerów dla tamtejszych żupanii. Różnica potencjałów współpracujących regionów (Chorwacja jest terytorialnie ponad pięciokrotnie mniejsza od Polski, zaś demograficznie dziewięciokrotnie, a mimo to podzielona jest na większą liczbę regionalnych jednostek) nie stanowi przeszkody w realizacji paradyplomacji. Dominują w niej projekty społeczno-kulturalne i gospodarcze, w tym turystyka

oraz rozwój infrastruktury transportowej. Służy to wspieraniu rozwoju regionów, podnoszeniu ich konkurencyjności gospodarczej oraz promocji. Ponadto strona chorwacka była szczególnie zainteresowana doświadczeniami polskich samorządów w zakresie ich funkcjonowania w Unii Europejskiej, a członkostwo obu państw w UE pogłębiło tę współpracę.

Literatura

- Aldecoa F., Keating M. (red.), 1999, *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, London – New York: Routledge.
- Bańko M. (red.), 2000, *Inny słownik języka polskiego PWN* (t. 2), Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Cornago N., 1991, „Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation”, *Regional & Federal Studies*, t. 9, nr 1, s. 40–57.
- Cornago N., 2000, *Exploring the Global Dimension of Paradiplomacy. Functional and Normative Dynamics in the Global Spreading of Subnational Involvement in International Affairs*, Workshop on Constituent Units in International Affairs, Hannover Germany, <http://www.forumfed.org/libdocs/ForRelLCU01/924-FRCU0105-int-cornago.pdf> (dostęp: 10.12.2019).
- Cornago N., 2010, „On the normalization of sub-state diplomacy”, *The Hague Journal of Diplomacy*, t. 5, nr 1–2, s. 11–36.
- Czapiewski T., 2011, „Modern approach to paradiplomacy. Conceptualizing the external activities of regions”, *Reality of Politics*, nr 2, s. 18–31.
- Dickson F., 2014, „The internationalisation of regions: Paradiplomacy or multi-level governance?”, *Geography Compass*, t. 8, nr 10, s. 689–700.
- Duchacek I.D., 1984, „The international dimension of subnational self-government”, *Publius. The Journal of Federalism*, t. 14, nr 4, s. 5–31.
- Duchacek I.D., 1988, „Multicommunal and bicommunal polities and their international relations”, w: I.D. Duchacek, D. Latouche, G. Stevenson (red.), *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*, New York: Greenwood Press, s. 3–28.
- Duchacek I.D., 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*, New York: Oxford University Press, s. 1–33.
- Dumała H., 2013, „Współpraca zdecentralizowana – forma paradyplomacji i instrument polityki Unii Europejskiej na rzecz rozwoju”, w: E. Haliżak, M. Pietraś (red.), *Poziomy analizy stosunków międzynarodowych*, t. 1, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 445–458.
- Feldman E.J., Feldman L.G., 1984, „The impact of federalism on the organization of Canadian foreign policy”, *Publius. The Journal of Federalism*, t. 14, nr 4, s. 33–59.
- Fry E.H., 1998, *The Expanding Role of State and Local Governments in U.S. Foreign Affairs*, New York: Council on Foreign Relations Press.
- Fry E.H., 2004, *The Expanding Role of Subnational Governments in the Governance of North America*, IRPP Working Paper Series No. 2004-09d.

- Fry E.H., Radebaugh L., Soldatos P. (red.), 1989, *The New International Cities Era: The Global Activities of North American Municipal Governments*, Provo Utah: Brigham Young University.
- Hocking B., 1999, „Catalytic diplomacy: Beyond newness and decline”, w: J. Melissen (red.), *Innovation in Diplomatic Practice*, London: Macmillan, s. 21–42.
- Hooghe L., Marks G., 2001, *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, MD: Rowman and Littlefield.
- Jarosławska A., 2018, „Inicjatywa Trójmorza”, *Moja firma. Generator rekomendacji*, nr 6, s. 30–35.
- Keating M., 1999, „Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies”, *Regional and Federal Studies*, t. 9, nr 1, s. 1–16.
- Kincaid J., 1984, „The American governors in international affairs”, *Publius. The Journal of Federalism*, t. 14, nr 4, s. 95–114.
- Konwencja wiedeńska o stosunkach dyplomatycznych, sporządzona w Wiedniu dnia 18 kwietnia 1961 r., Dz.U. 1965 nr 37 poz. 232.
- Kowal P., Orzelska-Stączek A., 2019, *Inicjatywa Trójmorza: geneza, cele i funkcjonowanie*, Warszawa: Instytut Studiów Politycznych PAN.
- Kuznetsov A.S., 2015, *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational Governments in International Affairs*, London – New York: Routledge.
- Lecours A., 2002, „Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions”, *International Negotiation*, t. 7, nr 1, s. 91–114.
- Lecours A., 2008, *Political Issues of Paradiplomacy: Lessons from the Developed World*, Hague: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Lecours A., 2010, „Canadian federalism and foreign relations: Quebec and Alberta”, w: F. Requejo (red.), *Foreign Policy of Constituents Units at the Beginning of the 21st Century*, Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, s. 29–42.
- List intencyjny. Województwo Warmińsko-Mazurskie (Rzeczpospolita Polska) reprezentowane przez Jacka Protasa – Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Żupania Splicko-Dalmatyńska (Republika Chorwacji) reprezentowana przez Ante Sanadera – Żupana Splicko-Dalmatyńskiego, Ryn 12 sierpnia 2011 r.
- Łuszczuk M., 2013, „Zastosowanie pojęcia »paradiplomacja« w świetle ewolucji badań dyplomacji niesuwerennej”, w: B. Surmacz (red.), *Nowe oblicza dyplomacji*, Lublin: UMCS, s. 121–135.
- McMillan S.L., 2008, „Subnational foreign policy actors: How and why governors participate in U.S. foreign policy”, *Foreign Policy Analysis*, t. 4, nr 3, s. 227–254.
- Modrzyńska J., 2015, „Protokół dyplomatyczny i jego zastosowanie podczas oficjalnych uroczystości na szczeblu regionalnym, krajowym i międzynarodowym”, *Samorząd Terytorialny*, nr 9, s. 58–68.
- Modzelewski W.T., 2016, *Paradiplomacja regionów. Studium województw Polski Wschodniej*, Olsztyn: INP UWM.
- Modzelewski W.T., 2017, „Russian direction in the paradiplomacy of Polish local governments”, *Nowa Polityka Wschodnia*, nr 1, s. 109–120.
- Modzelewski W.T., 2018, „Polsko-niemieckie partnerstwa samorządowe”, w: K. Gładkowski, E. Gładkowska, T. Gajowniczek (red.), *Stosunki polsko-niemieckie w ćwierćwiecze od podpisania Traktatu o dobrym sąsiedztwie. Polityka – historia – nauka*, Seria „Studia Politologiczne”, t. V, Olsztyn: INP UWM, s. 125–134.
- Modzelewski W.T., 2019, „Dylematy w określaniu aktywności zagranicznej samorządów terytorialnych – kategoria paradiplomacji”, *Samorząd Terytorialny*, nr 3, s. 15–29.

- Mumme S.P., 1984, „Regional power in national diplomacy: The U.S. Section of the International Boundary and Water Commission”, *Publius. The Journal of Federalism*, t. 14, nr 4, s. 115–135.
- Neves M.S., 2010, „Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of soft power”, *JANUS.NET e-journal of International Relations*, nr 1, https://observare.ual.pt/janus.net/images/stories/PDF/vol1/english/en_vol1_n1_art2.pdf (dostęp: 6.10.2019).
- Nye J.S., 2008, „Public diplomacy and soft power”, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, t. 616, s. 94–109.
- Ociepka B., 2013, *Miękka siła i dyplomacja publiczna Polski*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Paquin S., 2004, *Paradiplomatie et relations internationales: Théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Brussels: P.I.E. Peter Lang.
- Priorytety współpracy zagranicznej województwa warmińsko-mazurskiego, przyjęte uchwałą Sejmiku Województwa Warmińsko-Mazurskiego w dniu 17 czerwca 2019 r.
- Raś M., 2016, „Aktywność międzynarodowa regionów (paradyplomacja) w ujęciu teoretycznym”, *Stosunki Międzynarodowe*, nr 3, s. 191–214.
- Schiavon J.A., 2018, *Comparative Paradiplomacy*, Series: Federalism Studies, London: Taylor & Francis eBooks.
- Sienkiewicz M., 2016, „Koncepcja Trójmorza w polityce zagranicznej Polski po 2015 r.”, *Dyplomacja i Bezpieczeństwo*, nr 1, s. 139–151.
- Skawiński F., 2008, *Reprezentacja interesów regionów w Unii Europejskiej*, Warszawa: PISM.
- Skorupska A., 2015, *Dyplomacja samorządowa. Efektywność i perspektywy rozwoju*, Warszawa: PISM.
- Soldatos P., 1990, „An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors”, w: H.J. Michelmann, P. Soldatos (red.), *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*, New York: Oxford University Press, s. 34–53.
- Soldatos P., 1993, „Cascading subnational paradiplomacy in an interdependent and transnational world”, w: D. Brown, E. Fry (red.), *States and Provinces in the International Political Economy*, Berkeley: Institute of Governmental Studies, s. 45–64.
- Stubbs P., 2003, „International non-state actors and social development policy”, *Global Social Policy*, t. 3, nr 3, s. 319–348.
- Tavares R., 2016, *Paradiplomacy. Cities and States as Global Players*, Oxford: Oxford University Press.
- Tomaszewski K., 2006, „„Dyplomacja« regionów – nowy instrument promowania interesów wspólnot terytorialnych w Europie”, *Polski Przegląd Dyplomatyczny*, nr 6, s. 73–97.
- Toszek B., 2010, „Paradyplomacja regionalna w obszarze południowego Bałtyku na przykładzie stosunków transgranicznych Województwa Zachodniopomorskiego”, *Środkoeuropejskie Studia Polityczne*, nr 1, s. 37–55.
- Ukielski P., 2018, „Inicjatywa Trójmorza w polskiej polityce zagranicznej”, *Studia Europejskie*, nr 2, s. 45–58.
- Umowa o współpracy międzyregionalnej między Województwem Warmińsko-Mazurskim a Żupaniją Splicko-Dalmatyńską. Województwo Warmińsko-Mazurskie (Rzeczpospolita Polska) reprezentowane przez Jacka Protasa – Marszałka Województwa Warmińsko-Mazurskiego i Żupaniją Splicko-Dalmatyńską (Republika

Chorwacji) reprezentowana przez Ante Sanadera – Żupana Splicko-Dalmatyńskiego, Solin 6 sierpnia 2012 r.

Wolf Ch. Jr, Rosen B., 2004, *Public Diplomacy. How to Think About and Improve It*, Rand Corporation.