

Нина Сајић

ПАРА ДИПЛОМАТИЈА

у теорији и пракси



Нина Сајић



ПАРА ДИПЛОМАТИЈА



у теорији и пракси

Универзитет у Бањој Луци, Филозофски факултет
Институт за хуманистичке и друштвене науке

Бања Лука, 2025.

Универзитет у Бањој Луци
Филозофски факултет
Институт за хуманистичке и друштвене науке

За издавача
Проф. др Срђан Душанић

Рецензенти
Проф. др Синиша Атлагић
Доц. др Жељко Будимир
Доц. др Радован Субић

Секретар за издавачку дјелатност
Марко Аћић

Лектура
Др Драган Драгомировић

Техничка припрема и дизајн корица
Мр Мирослав Галић

<https://doi.org/10.63356/978-99997-40-00-5>

Година издања
2025.

ISBN 978-99997-40-00-5

Мојим родитељима

Садржај:

Пут до ове књиге.	7
I ДИО - КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР	11
У потрази за коријенима парадипломатије	14
У потрази за дефиницијом парадипломатије.	27
У потрази за узроцима и мотивима.	36
II ДИО - ИЗМЕЂУ ДРЖАВЕ И НАЦИЈЕ: ИДЕНТИТЕТСКА ДИМЕНЗИЈА ПАРАДИПЛОМАТИЈЕ .	59
Трагом односа држава према парадипломатији.	62
Трагом идентитета и националних питања	75
Трагом парадипломатије дијаспоре	86
III ДИО - ИНСТРУМЕНТИ И ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ ПАРАДИПЛОМАТИЈЕ	101
С освртом на инструменте парадипломатије.	104
С освртом на мултилатералну парадипломатију	119
С освртом на практичне примјере парадипломатских активности.	136
ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА	149
ЛИТЕРАТУРА	157

Пут до ове књиге

ПАРАДИПЛОМАТИЈА ЈЕ ТОКОМ ГОДИНА ПОСТАЛА централна тема мог академског рада и истраживачког фокуса. Првобитна радозналост у погледу њених домета и ограничења временом је прерасла у дуготрајан академски ангажман, унутар којег се ова књига појављује као логичан наставак вишегодишњег промишљања и анализе. Ова књига је резултат тог дугогодишњег пута – није само збирка теоријских рефлексija, већ и израз настојања да се један сложен феномен, који се у домаћем академском и јавном дискурсу често не сагледава на прави начин, представи на јасан, аналитички и контекстуално утемељен начин.

Парадипломатија, као појава на раскршћу унутрашње политике, међународних односа и идентитетске динамике, постала је кључна за разумијевање савремене политике у доба полицентричности. Ипак, упркос растућем значају, она је у домаћој академској литератури још увијек маргинализована, недовољно дефинисана и често схваћена као одступање од класичних модела дипломатије, а не као њихово проширење или преобликовање. Ова књига настоји да попуни тај простор и да понуди цјеловит приказ концепата, мотива, инструмената и пракси који обликују парадипломатско дјеловање субдржавних актера.

Да би се свеобухватније разумјела сложеност парадипломат-

ских појава, било је потребно структурално обликовати садржај који ће омогућити постепено увођење у различите аспекте овог феномена. Структура књиге пажљиво је осмишљена тако да почива на логичкој надградњи појмова, анализа и конкретних примјера, како би читаоцу омогућила систематично праћење развоја теме.

Књига је подијељена у четири тематске цјелине, које се логички надовезују једна на другу. Први дио, под насловом „**Концептуални оквир**“, усмјерен је на постављање теоријских и појмовних основа, неопходних за дубље разумијевање парадипломатије као научне и политичке појаве. У три поглавља анализирају се историјски коријени парадипломатије, покушаји њеног појмовног дефинисања и идентификације мотива који стоје иза међународног дјеловања субдржавних актера. Посебан акценат стављен је на потребу разграничавања парадипломатије од сродних појава, као и на прецизно мапирање њених облика и развојних токова.

Након постављеног концептуалног оквира, други дио, „**Између државе и нације: идентитетска димензија парадипломатије**“, улази у политички осјетљивију зону. Бави се начином на који регије артикулишу и представљају свој идентитет у међународној арени, како се парадипломатске активности укрштају с питањима нације, културе и историјске самосвијести, те каква је улога дијаспоре у том процесу. Овај дио књиге показује да парадипломатија није само технички или економски процес, већ и средство политичке симболике, афирмације и често – борбе за аутономију или препознатљивост. Теоријска и идентитетска разматрања добијају своју конкретну допуну у трећем дијелу, „**Инструменти и практични аспекти парадипломатије**“, у којем је пажња усмјерена на то како се парадипломатија спроводи у пракси. Анализирају се формални и неформални инструменти, као што су представништва у иностранству, учешће у међународним организацијама, мреже градова и региона, као и билатерални споразуми. Ту су и конкретни примјери – од Квебека, Каталоније и Фландрије, до Баварске, Шкотске и Републике Српске – који показују како се парадипломатска стратегија спроводи у различитим контекстима и са различитим циљевима.

Четврти дио, „**Завршна разматрања**“, не представља коначни

закључак, већ подстицај на даље размишљање о мјесту и могућностима парадипломатије у свијету у којем класичне подјеле између унутрашњег и спољашњег све више губе на значају. Он представља закључни осврт који сабира кључне увиде из претходних поглавља и настоји да их постави у шири теоријски и практички контекст. Умјесто закључка у класичном смислу, овај дио функционише као отворена платформа за нова питања, недоумице и могуће правце даљих истраживања. Пружа оквир за даље промишљање о томе шта парадипломатија јесте, шта би могла бити, и како се може даље развијати у условима глобалне нестабилности и растуће полицентричности.

Ова књига не претендује да понуди одговоре на сва питања која се тичу парадипломатије, нити да исцрпи све аспекте овог сложеног и динамичног поља. Њен циљ је прије свега да на српском говорном подручју понуди темељну, аналитички засновану и концептуално организовану основу за разумијевање парадипломатије – као теоријског феномена, као политичке праксе и као израза промјењене природе суверенитета у савременом свијету. У том смислу, ова књига представља позив на даље размишљање, дијалог и истраживање, у нади да ће подстаћи веће интересовање за ово подручје и допринијети његовом унапређивању унутар домаће академске заједнице.

Пут до ове књиге није био увијек линеаран, нити лак. Подразумијевао је истрајност у истраживању, прихватање неизвјесности и одрицање од бројних личних тренутака у корист једног ширег и дугорочнијег циља. Управо зато, дугујем захвалност драгим људима – члановима породице и пријатељима – Саши, Брани, Исидори, Андрији, Сандри, Срђану, Раши, Бошку, Синиши, Боривоју, и многим другима, који су, свако на свој начин, кроз разговор, охрабрење, присуство или тишину, били дио овог пута. Посебно сам захвална својим родитељима, који су били стално охрабрење и снажан подсјетник на вриједности које не смију бити изгубљене – ни у науци, ни у животу. Њихова подршка и љубав били су трајан извор снаге, инспирације и охрабрења у тренуцима када је било најпотребније.

Нина Сајић

У Бањој Луци, маја 2025. године

КОНЦЕПТУАЛНИ ОКВИР

ПАРАДИПЛОМАТИЈА, КАО ПОЈАМ И ФЕНОМЕН у међународним односима, представља сложен и вишеслојан скуп појава који захтијева дубинску и систематску анализу ради његовог адекватног разумјевања. Иако релативно млад појам у науци о међународним односима, описује праксу која је у неким облицима постојала много прије него што је добила име. Она обухвата различите начине на које регије, покрајине, градови и други субдржавни актери ступају у контакт с актерима изван своје државе – било кроз економску сарадњу, културну размјену или политичко позиционирање. Први дио ове књиге има за циљ да понуди читаоцу јасну концептуалну мапу: да разграничи шта парадипломатија јесте, шта није, одакле потиче, какве форме прима и шта мотивише њене актере. Овај дио није само увод, већ покушај да се уреди сложен терен појмова, теорија и примјера који се често користе без довољне прецизности. Књига полази од става да се парадипломатске праксе не могу свести на обичну децентрализацију спољне политике. Напротив, ријеч је о појави која се развија у раскораку између унутрашње политике и међународних процеса, гдје субдржавни актери све чешће показују политичку иницијативу, амбицију и капацитете. Разумијевање овог феномена захтијева пажљиво рашчлањивање његових појмовних основа, како бисмо избјегли и теоријске и политичке поједностављености.

Почетно поглавље, под називом „У потрази за коријенима парадипломатије“, бави се историјским контекстом и развојем парадипломатских пракси. Истражујући конкретне случајеве и шире историјске оквири, показује се да парадипломатија није искључиво савремени феномен, већ да су субдржавни актери одувјек имали значајну улогу у обликовању међународног система. Иако често у сјенци државне дипломатије, они су током времена изграђивали своје канале комуникације и утицаја, што је временом довело до институционализације њиховог дјеловања. Овим приступом стварамо основ за дубље разумијевање начина на који се парадипломатија развијала и како је мијењала саме претпоставке међународне политике.

Друго поглавље, „У потрази за дефиницијом парадипломатије“, усмјерава пажњу на појмовно одређење самог термина. Парадипломатија није једнозначан појам и у теоријској литератури наилазимо на бројне различите интерпретације. Овдје није ријеч само о трагању за „најбољом“ дефиницијом, већ и о критичком преиспитивању саме употребе тог термина. Анализирају се концептуални изазови, као и семантичке двосмислености, с циљем да се расвијетли шта парадипломатију чини посебном – не као продужетак државне дипломатије, већ као аутономан облик политичке праксе субдржавних актера у сложенем односу са централним властима и међународним окружењем.

Треће поглавље, „У потрази за узроцима и мотивима“, разматра шта конкретно покреће субдржавне актере да се окрену међународном дјеловању. У фокусу су политички, економски, културни и идентитетски разлози, који ријетко дјелују изоловано. Напротив, често се преплићу, надовезују и узајамно подстичу. Политичке амбиције могу добити културну артикулацију, економски интереси често произилазе из идентитетских тежњи, а све заједно утиче на начин на који субдржавни актери граде свој наступ у међународној арени. Управо та унутрашња сложеност мотива чини парадипломатију динамичном и често непредвидивом. Она се не своди на један циљ или један мотив – већ представља цијели спектар настојања да се обезбиди међународна видљивост, утицај, или чак легитимитет. Парадипломатске активности често имају и друштвену функцију – јачање осјећаја

припадности, афирмацију културног идентитета и изградњу симболичке аутономије унутар ширих државних оквира. На тај начин оне постају више од политичког алата: постају механизам самооснаживања локалних заједница. Ово поглавље не само да разматра конкретне покретаче парадипломатских активности, већ указује и на то како се ти мотиви артикулишу у пракси, чиме се парадипломатија позиционира као озбиљан политички феномен унутар глобалне структуре односа.

Ова три поглавља заједно граде потребну аналитичку основу за разумијевање сложеније структуре парадипломатије, која ће бити у фокусу у наредним дијеловима књиге. Без темељног разјашњавања њеног развоја, појмова и покретачких разлога, било би тешко ући у детаљнију анализу њених механизма, домета и значаја у савременом свијету. Управо зато, овај дио књиге представља почетак систематичног истраживања појаве која, често испод радара, обликује савремену политичку стварност.

У потрази за коријенима парадипломатије

МЕЂУНАРОДНО ДЈЕЛОВАЊЕ СУБДРЖАВНИХ актера не представља рецентну појаву, већ има дубоке историјске коријене који се протежу кроз вијекове. Иако је академско интересовање за парадипломатију попримило озбиљнији облик тек током осамдесетих година XX вијека, сам феномен парадипломатије сеже далеко у прошлост. Прије него што је систем модерних националних држава постао доминантан, политичке заједнице без пуног суверенитета активно су учествовале у међународним активностима, показујући да данашња „парадипломатија“ није нарушавање дипломатске традиције, већ својеврсно оживљавање историјске праксе. Данас државе више нису једини актери на међународној сцени, већ ту улогу дијеле са другим субјектима међународних односа укључујући субдржавне актере, слично као што су у средњем вијеку дијелиле простор дјеловања са различитим политичким и друштвеним ентитетима (Bull, 1977: 254), који су имали одређен утицај и ауторитет. Прекогранична регионална и међусусједска сарадња, као и различити облици повезивања, јављају се још од најранијих фаза људске историје — може се рећи да су „старе колико и само човјечанство“ (Duchasek, 1990: 23). У средњовјековној Европи, међународну сцену чинили су разноврсни актери – градови-државе, трговачки савези, црквене кнежевине и феудални господари – који су се бавили активностима које данас препознајемо као дипломатске. Ти актери су слали изасланике, склапали савезе и преговарали о уговорима, дјелујући упоредо с настајућим сувереним краљевствима.

Ханзеатска лига, савез трговачких градова сјеверне Европе који је настао у касном средњем вијеку, представља један од историјских примјера субдржавне дипломатије. У периоду своје највеће моћи, између средине XIV и краја XV вијека, обухватајући више од 200 градова чланица, доминирала је трговином у Балтичком и Сјеверном мору, од Новгорода до Брижа, развија-

јући широку мрежу комерцијалних канцеларија, дипломатских контаката и чак војне сарадње — све то независно од централних монархијских власти. Циљеви Ханзеатске лиге били су, прије свега, заштита трговачких привилегија у иностранству; рјешавање унутрашњих сукоба међу чланицама, превазилажење организационих изазова и јачање ауторитета градских савјета; као и обезбјеђивање заштите њених представника и градова чланица од спољних пријетњи и напада (Take, 2017: 77). Успјех Ханзеатске лиге заснивао се на више фактора, међу којима се издвајају развијене и одговорне институционалне праксе, постојање паралелних регионалних савеза градова, као и ослањање на феудалне привилегије – попут права на безбједан пролаз, заштиту, осигурање и, у случају потребе, надокнаду штете – које су представљале кључне предуслове за стабилне и одрживе трговачке односе у међународном контексту (Take, 2017: 77). Њена структура се често тумачи као претеча модерног федерализма, и рани наговјештај идеја на којима ће касније бити засновани савремени облици надржавне сарадње, попут Европске уније. Како истиче Zimmern (1889: 7), Ханзеатска лига није била само примјер економске моћи или рационалне трговачке координације, већ и „звјезда општинске слободе“, симбол грађанске наде, слободе и удруживања у циљу остварења бољег и праведнијег друштвеног поретка. Управо тај спој локалне аутономије, економске самосталности и спољнополитичке активности чини Ханзеатску лигу значајним историјским претходником савремене парадипломатије.

Италијански градови-државе као што су Венеција, Фиренца, Милано и Ђенова одиграли су кључну улогу у развоју савремених дипломатских пракси током XV вијека. Софистицирани дипломатски системи италијанских градова-држава утемељили су институционалне обресе сталне дипломатије, као облика организованог и трајног представљања интереса у иностранству. Ова новина, у то вријеме револуционарна, поступно је прерасла у нормативни модел који ће обликовати дипломатску архитектуру и праксу европских држава током наредних вијекова. Италијански градови-државе успоставили су мрежу сталних дипломатских представника који су обављали своје дужности у другим земљама, чиме су осигурали континуирану комуникацију и кон-

тролу над важним политичким и економским питањима. Посебан значај у овом периоду има Италијанска лига из 1455. године, која је укључивала најмоћније италијанске градове-државе попут Милана, Фиренце, Венеције и Папске државе (Mallet, 2001: 63). Савез је имао за циљ одржавање равнотеже снаге на Апенинском полуострву и управљање међународним односима, али није био важан само са војног аспекта, већ и као дипломатска структура која је омогућавала чланицама да координишу своје активности и спроводе заједничке интересе. Утврђивање оваквих савеза показује како су италијанске државе развијале нове методе дипломатије, које су омогућиле брзу реакцију на политичке и економске промене (Mallet, 2001: 63). Дипломатски представници постали су кључни за одржавање равнотеже снаге и склапање савеза, који су били неопходни за опстанак ових држава у сложенем међународном окружењу. На тај начин, италијански градови-државе су постали зачетници сталне дипломатије, која ће касније служити као основа за развој модерних дипломатских пракси.

Једна од важних одлика дипломатских активности у италијанским градовима-државама током XV вијека била је употреба неформалних мрежа ради обезбјеђивања политичке легитимности. То је било посебно изражено код владара чија је власт била оспоравана и који нису располагали традиционалним изворима легитимитета. У таквим условима, спољно признање од стране других држава постајало је средство за учвршћивање власти, а умјесто званичне дипломатије, ти владари су често користили повјерљиве агенте који су дјеловали изван институционалних оквира. Како наводи Fedele (2021:42), илустративан примјер је Франческо Сфорца, који је након преузимања власти у Милану 1450. године успоставио паралелан дипломатски систем, сачињен од њему лично оданих емисара познатих као *famuli equitantes* („јахачи слуге“). Те агенте је сам бирао и финансирао, а њихов задатак је био да обављају дипломатске мисије од повјерења, често изван домаћа званичних канала, с циљем да обезбиде међународно прихватање његове власти. Слично томе, у Фиренци је породица Медичи, и прије формалног преузимања власти, развила сопствени систем дипломатских веза, користећи своју широку банкарску мрежу за ангажовање тајних агената који су одговарали директно

породици, а не институцијама републике (Fedele, 42). Овај модел дипломатског дјеловања представљао је континуитет праксе коју је, у мање развијеном облику, користила претходна олигархијска власт Албиција (Fedele, 42). Ови примјери указују на то да су владари италијанских *signorie*, у ситуацијама нестабилне или спорне легитимности, свјесно заобилазили институционалне механизме и ослањали се на личне, повјерљиве мреже ради успостављања дипломатских односа, склапања савеза и очувања власти. У том историјском контексту, дипломатија није почивала искључиво на формалном протоколу, већ је у значајној мјери обухватала и тајно, неформално и персонализовано дјеловање. Овакви облици дипломатског посредовања, иако изван институционалног оквира, представљају ране облике парадипломатског дјеловања заснованог на приватним и лично везаним мрежама. Њихов развој указује на то да парадипломатија није искључиво савремени феномен, већ да има дубоке историјске коријене у покушајима локалних и регионалних актера да остваре спољнополитички утицај мимо централизоване државне власти.

У контексту историјских облика парадипломатије, занимљив примјер представља и развој парадипломатских активности унутар њемачког простора прије уједињења. Њемачке државе су, након Вестфалског мира 1648. године, добиле де факто независност, укључујући и право на вођење спољне политике. Ово је омогућило широк спектар међународних активности како међу самим државама-чланицама Светог римског царства, тако и са страним силама. Такав облик субдржавне дипломатске активности наставио се и након успостављања Њемачке конфедерације 1815. године (Michelmann, 1990: 213), што указује на снажан континуитет регионалне дипломатске улоге унутар једног политички фрагментираног простора. Ипак, уједињење Њемачке под вођством Пруске 1871. године и формирање Њемачког царства означило је преломни тренутак у погледу дипломатских надлежности. Спољна политика је централизована у Берлину, а број страних представништава појединих покрајина смањен је са двадесет, колико их је било 1872. године, на свега осам до 1910. године (Michelmann, 1990: 214). Током периода Вајмарске републике, улога покрајина у међународним односима додатно је

ограничена. Ипак, неке од најмоћнијих јединица, као што су Баварска и Пруска, успјеле су да задрже одређене директне дипломатска канале – Баварска је, на примјер, имала своју делегацију у Ватикану, све до 1934, интересе Пруске у Ватикану заступао је њемачки амбасадор, папске нунције су били акредитовани у Минхену и Берлину, француска делегација била је акредитована у Минхену од 1920. до 1934, иако то није довело до успостављања формалних дипломатских односа између Француске и Баварије (Michelmann, 1990: 214). Са успостављањем нацистичког режима, сви преостали облици регионалне дипломатске аутономије су укинута, а сва спољнополитичка овлашћења потпуно централизована под контролом Берлина.

Швајцарски кантони представљају такође један од историјских примјера парадипломатије. Устав Швајцарске из 1848. године експлицитно признаје међународну улогу својих кантона. Уставна одредба према којој Швајцарска „говори гласовима конфедерације и двадесет пет кантона“ (Thürer, 2003: 28) јасно потврђује континуитет традиције кантоналне аутономије у спољним пословима, која сеже још у вријеме Старе швајцарске конфедерације. У том историјском контексту, кантони су посједовали значајан степен самосталности у закључивању споразума, дипломатским контактима и управљању прекограничним односима. Савремена швајцарска парадипломатија стога није нова појава, већ логичан наставак дугог институционалног развоја федералних односа и признатог политичког плурализма унутар уставног оквира. Овај примјер показује да парадипломатија, у одређеним уређењима, не мора представљати пријетњу државном суверенитету, већ може бити његово функционално проширење и допуна. Истовремено, искуство швајцарских кантона показује да субдржавни актери не само да могу дјеловати као конструктивни партнери у обликовању спољне политике, већ често преузимају одговорност за спровођење обавеза које произилазе из међународних уговора и аранжмана у областима које су у њиховој искључивој надлежности.

У историјском развоју међународних односа, дипломатске активности субдржавних актера повремено су играле значајну, мада често занемарену улогу. Један од упечатљивијих примјера

јесте Баскија, која се крајем XIX и почетком XX вијека истакла као специфичан актери у транснационалним иницијативама (Zubiri, 1999). Иако је баскијска парадипломатија почела са формирањем Генералног савјета Бизкаиа 1895. године, она је стварно заживјела тек конституисањем прве Владе Баскије 1936. године (Zubiri, 1999: 172). Баскијска аутономија била је краткотрајна, пошто су је угушиле снаге генерала Франка, уз подршку Мусолинија и Хитлера. Бомбардовања Дуранга, Гернике и Билбаа 1937. године изазвали су талас принудних миграција, прво у Француску, а затим у земље Латинске Америке и Сједињене Државе. Баскијска влада у егзилу премјештала је своје сједиште из Барселоне у Париз, затим у Лондон и Њујорк, да би се после рата вратила у Париз (Totoricagüena, 2005: 268). Током тог периода, ослањала се на снажну подршку и друштвени углед баскијске дијаспоре, нарочито у Аргентини, Мексику и на источним обалама САД, користећи те канале за дипломатску промоцију демократских и републиканских вриједности и за лобирање против Франковог режима (Totoricagüena, 2005: 268). Тада су основане и прве званичне баскијске делегације у западној хемисфери – у Сједињеним Америчким Државама и Аргентини – чиме је означен значајан корак у институционализацији транснационалног присуства Баскије (Totoricagüena, 2005: 268). Ове делегације представљале су кључне тачке окупљања и повезивања баскијске дијаспоре, омогућавајући очување културног идентитета, јачање економских веза и, прије свега, артикулацију политичких интереса Баскије у иностранству. Поред ових пионирских подухвата, сличне баскијске делегације појавиле су се широм Латинске Америке, што одражава обимну миграцију баскијских заједница у овај регион. Такве институције основане су у Мексику, Чилеу, Колумбији, Куби, Доминиканској Републици, Панами, Уругвају и Венецуели (Totoricagüena, 2005: 268), гдје су одиграле важну улогу у очувању језика, узајамној помоћи и изградњи солидарности међу исељеницима. Ова дипломатска мрежа служила је не само као средство очувања културног идентитета и веза са дијаспором, већ и као платформа за парадипломатске активности која је омогућила Баскији да остане присутна на међународној сцени и у доба централистичке диктатуре у Шпанији.

Крајем XIX вијека, поједине британске колоније у Аустралији започеле су са успостављањем формалних представништава у иностранству. Ове ране иницијативе биле су обиљежене именовањем генералних агената – дипломатских представника задужених за заступање интереса својих региона у главним европским престоницама. Прва је тај корак предузела Викторија 1857. године, а потом су је слиједиле Јужна Аустралија (1858), Нови Јужни Велс (1864) и Квинсленд (1865) (Tavares, 2016: 11). Квебек се придружио овом покрету 1882. године, Тасманија 1886, а Западна Аустралија 1891. године (Tavares, 2016: 11). Ови представници били су углавном стационирани у Лондону, политичком и економском средишту Британске империје, док су неки били упућени и у Париз, што указује на шире дипломатске и трговинске амбиције ових колонија. Првобитно су били именовани с циљем логистичке координације — надзора над испоруком робе и снабдијевањем колонија, као и заступања њихових интереса пред Колонијалном канцеларијом у Лондону. Међутим, већ у другој половини XIX вијека, канцеларије генералних агената добијају све значајнију улогу, преузимајући надлежности у областима финансија, миграције, промоције трговине и инвестиција, као и пружања подршке привредним субјектима у пословању са британским и европским тржиштима (Sharman, 1973: 310). До 1880-их година, ове канцеларије стичу статус пуноправних представништава, са институционалним угледом упоредивим са званичним дипломатским мисијама (Sharman, 1973: 310). Иако је успостављање Аустралијске федерације 1901. године довело до преноса бројних функција на федерални ниво и на високог комесара Комонвелта, поједине државе задржале су право да одржавају своја представништва у иностранству. Та пракса била је правно утемељена у прерогативама круне, гарантованим Статутом Вестминстера, који је омогућавао државама да директно комуницирају са британским властима у вези са питањима из њихове надлежности. Одржавањем дипломатског присуства у кључним европским центрима, ове колоније настојале су да самостално афирмишу своје економске интересе, привуку имигранте и обезбиде стране инвестиције, дјелујући изван оквира централизоване империјалне контроле.

Пред крај XIX вијека, поједине аустралијске колоније активно

су учествовале у преговорима са страним државама ради закључивања поштанских споразума, чиме је започет процес њиховог непосредног укључивања у међународне односе. Према ријечима једног од најистакнутијих аустралијских стручњака за уставно право (Sawer према: Ravenhill, 1990: 80), шест аустралијских колонија су већ 1900. године посједовале зачетке овлашћења у области спољних послова. У прилог овом тумачењу, које подржава и више других аутора, наводе се преговори које су колоније водиле са страним државама од 1874. године у вези са закључивањем поштанских споразума, као и резолуција усвојена на Колонијалној конференцији 1894. године, којом је колонијама у Аустралији и Новом Зеланду признато право да, попут Канаде, самостално преговарају о трговинским споразумима са иностраним партнерима (Ravenhill, 1990: 80). Иако су тиме добиле формално овлашћење да ступају у трговинске уговоре, до успостављања Федерације 1901. године аустралијске колоније нису закључиле ниједан билатерални трговински споразум, осим поштанских конвенција. Ова овлашћења, дата резолуцијом из 1894. године, представљала су важан корак ка већој дипломатској аутономији у оквиру Британске империје (Opeskin & Rothwell, 1995: 13). Након формирања Аустралијске федерације, поједине бивше колоније, сада као федералне јединице, наглашавале су да њихова способност да учествују у међународним односима није умањена федерализацијом, већ да су задржале одређен степен дипломатске активности (Opeskin & Rothwell, 1995: 13).

Поред колонија у Аустралији, већина британских колонија у Сјеверној Америци прије Америчке револуције имала је плаћене агенте у Енглеској, који су заступали њихове интересе и надгледали административне послове. Најпознатији међу њима био је Бењамин Френклин, који је обављао дужност колонијалног агента за Пенсилванију (Lack, 1965: 456). Слична пракса постојала је и у Канади, чији је агент у Лондону дјеловао као посредник између колонијалних институција и британских власти. Један од значајнијих примјера био је Џон Артур Роубак (1802–1879), кога је именовала Доња кућа парламента Доње Канаде, а који се обратио ка оба дома британског парламента с циљем да се успротиви доношењу закона којим би се суспендовао устав те

колоније (Lack, 1965: 457).

Сличан развој забиљежен је у Квебеку, који је међу првима институционализовао своје међународно присуство. Већ 1882. године ова покрајина успоставља званично представништво у Паризу, прије него што је Канада као федерација отворила било коју дипломатску мисију у иностранству (Balthazar, 1999:157). Први представник Квебека у Паризу, Hector Fabre, именован 1882. године (Balthazar, 2004: 447), имао је мандат да промовише интересе Квебека у областима трговине, културе и емиграције, и често је наступао самостално у односима са француским властима. Он је уједно био први представник било које канадске покрајине у иностранству, што показује рани карактер парадипломатских активности. Убрзо потом, Квебек отвара и друге мисије – у Лондону (1908), Бриселу (1915) и Њујорку (1940) (Balthazar, 1999: 157). Њујоршка канцеларија, иако званично фокусирана на економске односе, туризам и инвестиције, представљала је стратешки одговор на све интензивније прекограничне везе између Квебека и Сједињених Америчких Држава. Током периода тзв. „Тихе револуције“ (la Révolution tranquille) 1960-их година, парадипломатске активности Квебека добијају нови замаха, што укључује институционализацију Министарства иностраних односа Квебека, као и све већу тензију и конфликте с Отавом, о којима ће бити ријечи у наставку ове књиге.

Ови рани примјери парадипломатских активности, посебно Квебека, свједоче о томе да одређене субдржавне јединице нису само настојале да афирмишу свој културни или економски идентитет, већ су активно креирале властите спољнополитичке стратегије унутар сложених федералних оквира. Иако су те активности често биле ограничене у домету, оне су поставиле темеље за даље институционализовање парадипломатије у XX вијеку. Значајно је, стога, напоменути и примјер савезне државе Сао Пауло са почетка XX вијека. У септембру 1907. године, држава Сао Пауло начинила је пионирски корак у области међународних односа, потписавши оно што се данас сматра првим званичним споразумом између једне субдржавне јединице и стране државе (Tavares, 2016: 11). Овај историјски споразум, који је директно закључен са Јапаном, успоставио је оквир за организовану ими-

грацију хиљада јапанских радника у Бразил. Иницијатива је проистекла из потреба брзо растуће индустрије кафе у Сао Паулу, која се суочавала с недостатком радне снаге, као и из настојања Јапана да својим грађанима обезбиди прилике за запослење у иностранству. Овај споразум покренуо је један од највећих миграционих таласа у историји Бразила. Током наредних деценија, јапански имигранти и њихови потомци постали су незаобилазан дио друштвеног, економског и културног ткива Сао Паула. Данас, захваљујући овом споразуму из 1907. године и каснијим имиграционим политикама, Сао Пауло представља највеће средиште јапанске дијаспоре изван Јапана (Tavares, 2016: 11). Осим што је снажно утицао на демографску структуру региона, овај споразум представља и рани примјер употребе уговора и споразума као важних инструмената парадипломатије. Он показује да су субдржавни актери, и прије институционализације децентрализоване међународне сарадње, користили формализоване механизме за остваривање својих интереса на међународном плану.

До средине XX вијека, парадипломатске активности почеле су да добијају на значају и у оквиру америчког федералног система. У овом периоду, одређене савезне државе, попут Калифорније, Њујорка и Тексаса, активно су покретале трговачке мисије с циљем унапређења својих извозних капацитета, посебно у области пољопривреде и технолошких иновација. Ове активности нису се односиле само на економски развој, већ су подразумијевале и шири приступ међународним тржиштима, као и изградњу међународних економских веза. У неким случајевима, гувернери држава лично су учествовали у овим активностима, што је додатно истицало важност субдржавних актера у међународним односима. На примјер, Џорџ Волас, гувернер Алабаме, током своје званичне турнеје по Европи посетио је бројне државе, укључујући Велику Британију, Белгију, Италију, Западну Њемачку и Француску. Упркос регионалном статусу, Волас је био дочекан са високим протоколарним третманом, укључујући полицијску пратњу (New York Times, 1975). Ови примјери показују како је међународно дјеловање савезних држава и њихових представника постајало важан елемент спољне политике, који је доприносио изградњи међународних односа и економских савеза, узимајући у обзир

интересе на нивоу савезних држава, а не само федералне власти. Оно што је значајно за парадипломатију америчких савезних држава јесте да је федерална влада у великој мјери подстицала ову врсту активности, охрабрујући државе и локалне власти да се активно укључе у међународне процесе. Током 1950-их, државе и локалне самоуправе биле су подстицане да учествују у програмима размјене, као што је Програм размјене лидера, те да успостављају партнерства са другим градовима у свијету (Kincaid, 2003: 77). Предсједник Двајт Ајзенхауер (1953—1961) покренуо је Програм Пирсон стипендије, који је омогућио службеницима америчке спољне службе да проведу годину дана радећи у администрацији савезних држава или локалних власти (Kincaid, 2003: 77). Под администрацијом Џона Ф. Кенедија (1961—1963), Министарство трговине САД подстицало је државе да се активније укључе у међународне економске односе, а на захтјев предсједника Џимија Картера (1977-1981.), Национална асоцијација гувернера формирала је 1978. године стални одбор за међународну трговину и спољне односе (Kincaid, 2003: 78). Историјски примјери парадипломатских активности који су овдје анализирани — од трговачких савеза средњовјековних градова држава до покрајинских дипломатских ангажмана у колонијалном периоду — јасно указују на то да интернационализација субдржавних актера није савремени изум. Напротив, ријеч је о феномену дубоких историјских коријена. Концепт „нео-средњовјековног облика универзалног политичког поретка“, који је Bull (1977: 255) први предложио, не представља повратак на средњовјековне политичке структуре, већ прије интензификацију дуготрајних трендова у развоју међународних односа. Ова перспектива преиспитује уобичајене наративе о линеарном развоју дипломатске историје, сугеришући да је вестфалски модел државног суверенитета био само једна фаза у знатно дужој еволуцији дипломатске праксе. Стога се може закључити да је дипломатија пролазила кроз различите историјске фазе развоја, прије него што је вестфалски систем држава покушао да је искључиво припише домену националних држава (Cornago, 1999: 40). Историјски извори свједоче да су дипломатски односи постојали у разноврсним облицима и прије успостављања модерног система држава, при чему су пре-

двестфалијански политички ентитети улазили у сложене облике међународне интеракције. Анализа конкретних случајева показује да су парадипломатске традиције често биле потискиване или асимиловане од стране централизујућих држава током Вестфалијанске ере, да би у савременом добу поново изашле на површину с обновљеном снагом. У сваком случају, у савременом свијету националне државе су често мултивокални или полифони актери, у чијем оквиру федералне јединице, регије, интересне групе или етничке заједнице дјелују као самостални субјекти на међународној сцени (Aguirre, 1999:189).

У контексту савременог међународног поретка, нација-држава све више показује знакове унутрашње фрагментације. Субдржавне владе, етничке заједнице и различити недржавни актери све отвореније афирмишу своје присуство на међународној сцени. Ова појава одражава оно што Keating (2000: 31) описује као свијет у којем коегзистирају „вишеструке сфере власти“ и „вишеструки системи дјеловања“ — реалност која суштински доводи у питање класично схватање суверенитета. Keating (2000: 31) с правом упозорава на потребу избјегавања двије аналитичке крајности: преувеличавања новине ове појаве и романтизовања наводног златног доба у којем су државе имале потпуну контролу над унутрашњим и спољним пословима. Историјски случајеви јасно показују да, иако је обим и институционализација парадипломатских активности у савременом добу без преседана, основни обрасци таквог дјеловања имају дугу историјску традицију. Ови трендови не представљају радикални прекид с прошлошћу, већ еволутивно појачавање постојећих образаца у међународним односима, посебно у контексту држава које су историјски тежиле максималној централизацији власти.

На међународној сцени примјетна је „пролиферација релевантних актера“ и све већа „густина актера који обликују свјетску политику“ (Rosenau, 1997: 67). Савремени међународни поредак одликује и оно што би се могло назвати „парадоксом густине актера“ — ситуацијом у којој све већи број релевантних политичких актера генерише досад невиђену сложеност у области глобалног управљања (Duchasek, 1984: 9). Иако су субдржавне јединице историјски одржавале различите облике прекогранич-



не сарадње, Duchacek (1984: 9) указује да је у савременом добу дошло до квалитативне трансформације у погледу интензитета, политичког значаја и институционалне сложености ових односа. Ову трансформацију детаљно анализира Soldatos (1990: 21), који пружа користан теоријски оквир за разумијевање нове конфигурације међународних односа. Према његовом тумачењу, значај субдржавних актера у савременом добу манифестује се и у квалитативним и у квантитативним димензијама. Квалитативно, они данас дјелују са већом аутономијом и директније учествују у међународним процесима него икада раније. Квантитативно, њихове активности су се знатно прошириле у погледу географског домета, области политика којима се баве, као и нивоа институционалне развијености. Историјски преседани које смо анализирали показују да, упркос промјенама алата и контекста, суштина парадипломатских односа остаје запањујуће постојана кроз различите епохе. Ова двослојна експанзија представља озбиљан изазов традиционалном схватању међународних односа као искључиве сфере државног суверенитета, али истовремено отвара простор за развој нијансиранијих и вишеслојних структура глобалног управљања. Кумулативно, ови процеси указују на то да нисмо свједоци само постепених промјена, већ дубоке и структурне трансформације савременог међународног поретка.

У потрази за дефиницијом парадипломатије

ИЗМЕЂУ ЗВАНИЧНЕ, ДРЖАВОЦЕНТРИЧНЕ дипломатије и ширих глобалних процеса који обликују савремене међународне односе, постепено се развија паралелни свијет субдржавних актера. Иако формално ограничени у домену моћи, ови актери успијевају да изграде сопствене међународне позиције, вјешто користећи институционалне празнине, процесе глобализације, европске интеграције и све разуђеније мреже транснационалне сарадње. Њихово позиционирање на међународној сцени не само да доводи у питање традиционалне моделе разумијевања дипломатије, већ и отвара нове расправе о природи савременог суверенитета, улози субдржавних јединица и промјенљивој динамици међународних односа. Интернационализација ових актера и њихове активности на глобалној позорници често се у литератури описује као парадипломатија, посебно у контексту федералних и квази-федералних држава. Уз појам парадипломатије, у стручној и теоријској литератури присутни су и други термини који настоје да обухвате исту или сличну појаву, међу којима се издвајају: „конститутивна дипломатија“, „регионална микро-дипломатија“, „глобална микро-дипломатија“, „каталитичка дипломатија“, „вишеслојна дипломатија“, „регионална субдржавна дипломатија“, „постдипломатија“, „протодипломатија“ и др. Ова терминолошка разноврсност не само што одражава сложеност и еволутивни карактер феномена, већ указује и на постојање методолошких и концептуалних неслагања око тога како тачно дефинисати и категорисати међународно дјеловање субдржавних актера унутар савременог система међународних односа.

Melissen (1999: xvii) заступа становиште да међународне активности регија и федералних јединица не треба посматрати као посебан облик дипломатске праксе, већ их укључити у шири оквир савремене дипломатије. Полазећи од те претпоставке, он формулише поједностављену, али концептуално обухватну дефиницију

дипломатије као „механизма репрезентације, комуникације и преговарања посредством којег државе и други међународни актери воде своје послове“ (Melissen, 1999: xvii). Овако постављена теоријска основа отвара простор за инклузивно тумачење дипломатије, које премошћује традиционалну ексклузивност суверених држава и указује на све видљивију улогу субдржавних актера у обликовању међународних односа. У том контексту, све веће присуство субдржавних актера на међународној сцени иницирало је бројне расправе у оквиру академске заједнице, усмјерене ка бољем разумијевању обима, природе и посљедица парадипломатских активности. Све интензивнија теоријска расправа о парадипломатији одражава растућу улогу субдржавних влада у оквиру савремених међународних односа. Упоредо са јачањем своје позиције, регије, покрајине и градови све чешће ступају у међународне односе, обављајући низ активности које донедавно нису биле својствене субнационалним актерима. Међу тим активностима посебно се истичу унапређење економске сарадње, промоција културе и језика, као и учешће у иницијативама за заштиту животне средине. Иако је обим ових дјелатности мањи у односу на класичну државну дипломатију, њихов значај је у сталном порасту. Парадипломатија тако постаје важан инструмент у промовисању интереса и афирмацији међународног идентитета субдржавних заједница, нарочито у контексту сложених државних уређења.

Термин „парадипломатија“ прошао је кроз значајну семантичку трансформацију од свог првобитног појављивања у дипломатској литератури, када је означавао појаве знатно различите од савременог значења повезаног са међународним активностима субдржавних актера. Први пут се овај појам јавља у раду Butler-а из 1961. године, у којем парадипломатију дефинише као „највиши облик личне и паралелне дипломатије, која допуњује или конкурише званичној спољној политици министра, и која представља стално искушење за шефа извршне власти – било да је ријеч о премијеру, предсједнику, диктатору или монарху“ (Butler, 1961: 13). У овом изворном значењу, парадипломатија се односила на тајне дипломатске активности које воде државни лидери ван оквира званичних канала, као што су, на примјер, паралелне мре-

же које је користио кардинал Ришеље током Тридесетогодишњег рата или приватни изасланици које је ангажовао Вудро Вилсон током Првог свјетског рата. У Butler-овом тумачењу, парадипломатија се схватала као изузетна и често неформална и нетранспарентна дипломатска пракса на највишем нивоу извршне власти (Butler, 1961: 13), а не као институционализовано дјеловање субдржавних јединица. Овакво изворно значење створило је низ концептуалних потешкоћа када је термин касније почео да се користи за означавање суштински другачијих појава.

Како указује Cornago (2010: 110), прелазак од тајне, елитне дипломатске активности ка означавању међународног дјеловања субдржавних власти представља значајан епистемолошки прекид који и данас изазива теоријске недоумице. Префикс „пара-“ (у значењу „поред“ или „упоредо са“) омогућава вишеструка тумачења, што доводи до опасности од појмовног изједначавања суштински различитих дипломатских пракси — од предсједничких тајних канала, преко транснационалног активизма, до трговинских и културних иницијатива субдржавних јединица. Ова концептуална нејасноћа отежава аналитичко разликовање између неформалне дипломатије државних лидера, глобалних недржавних мрежа и легитимног спољнополитичког дјеловања федералних и регионалних влада. Штавише, нормативно насљеђе термина – настало из његовог првобитног повезивања са тајним и често нелегитимним паралелним структурама моћи – додатно отежава његову примјену на институционализоване и уставно утемељене облике међународне активности субдржавних актера. Ова појмовна еволуција одражава фундаменталне концептуалне дилеме унутар студија дипломатије, између државоцентричних приступа и савремених концепата полицентричног управљања. Сукоб између изворног државног значења парадипломатије и њене садашње употребе отвара кључна питања о природи дипломатског субјективитета и трансформацији архитектуре међународних односа. Иако се термин све више користи за описивање међународног дјеловања субдржавних актера, његово историјско поријекло наставља да обликује савремене дебате, захтијевајући пажљиво теоријско разјашњавање како би се избјегла појмовна и аналитичка конфузија између различитих облика дипломатске праксе.

Међународне активности субдржавних актера почеле су привлачити пажњу академске заједнице још током седамдесетих година двадесетог вијека, иако су истраживања у овој области дуго времена остала спорадична и недовољно систематизована. Један од пионирских прилога овој теми даје Atkey (1970/1971), који анализира све израженију улогу канадских провинција у међународним пословима. У свом раду он истражује начине на које су се провинцијске власти ангажовале у спољним односима — било кроз трговинске мисије, културне размјене или прекограничне споразуме — постављајући питање усклађивања ових активности са федералним оквиром канадске спољне политике. Умјесто да понуди уско правну или уставну дефиницију ових појава, Atkey их уопштено назива „међународним активностима и иницијативама“ (Atkey 1970/1971: 269), издјегавајући формално класификовање. Његова основна теза састоји се у позиву на прагматичан приступ од стране федералне владе у Отави: умјесто игнорисања или уставноправног оспоравања међународног дјеловања провинција, треба тежити њиховом инклузивном сагледавању унутар ширег оквира канадске спољне политике (Atkey 1970/1971: 269). Ова перспектива била је посебно значајна јер је довела у питање доминантну државоцентричну парадигму међународних односа, указујући на могућност легитимног, иако ограниченог, дјеловања субдржавних актера у глобалној сфери.

У почетним фазама концептуалног обликовања међународних активности субдржавних актера, често је кориштен термин „парадипломатија“ као ознака за различите облике дјеловања регија, покрајина и градова изван оквира званичне, од стране државе контролисане спољне политике. Значајан теоријски темељ овог концепта поставили су аутори као што су Duchacek, Soldatos, Kincaid, Fry и Michelmann, који су допринијели разумијевању начина на који субдржавне јединице ступају у међународне односе, често дјелујући аутономно у односу на своје централне владе. Један од првих покушаја формулисања појмовне одреднице која би обухватила међународне активности субдржавних актера забиљежен је у специјалном издању часописа *Publius: Journal of Federalism* из 1984. године. У оквиру рада под насловом “*The International Dimension of Subnational Self-Government*”, Duchacek

(1984: 5) истиче да се парадипломатија у савременом међународноправном и политичком контексту манифестује у два основна облика: као трансгранични регионални режими, који се најчешће заснивају на неформалним, консоцијативним механизмима сарадње, и као такозвана „глобална микро-дипломатија“, у оквиру које субдржавне јединице — укључујући и метрополитанске градове — ступају у директне односе са страним националним или субдржавним властима. Без обзира на различита тумачења и вриједносне оцјене ових пракси — било да се доживљавају као конструктивни облици демократског отварања или као реметилачки фактор у спољној политици државе — субдржавно присуство у међународним односима постало је трајна и све утицајнија појава у савременом свијету (Duchacek, 1984.: 5).

Објављивање овог специјалног издања часописа *Publius* представља значајну прекретницу у академском проучавању спољнополитичког дјеловања субдржавних јединица, будући да је по први пут омогућено систематско теоријско артикулисање и институционално препознавање овог феномена унутар студија међународних односа и федерализма. У каснијим радовима (Duchacek, 1990: 25) развија типологију која разликује три основна облика парадипломатског дјеловања: трансграничну парадипломатију, која се реализује између сусједних субдржавних јединица; трансрегионалну парадипломатију, која обухвата сарадњу географски удаљених региона из држава које међусобно одржавају дипломатске односе; те глобалну парадипломатију, у којој субдржавни актери директно ступају у односе са страним државама и међународним организацијама. У том контексту, Duchacek је увео и термин „протодипломатија“, како би означио облике међународног ангажмана са наглашеном сецесионистичком или проиндепендистичком оријентацијом, чиме се у анализу парадипломатије уноси снажна политичка димензија. Развој концепта парадипломатије одражава шира кретања унутар савремених међународних односа, прије свега све израженију улогу недржавних актера и тренд децентрализације спољне политике. Ипак, овај теоријски оквир није остао без критика – посебно у погледу терминолошке недоследности, као што је преклапање појмова „парадипломатија“ и „микродипломатија“ (Aguirre,

1999: 188). Упркос тим теоријским расправама, рани доприноси, а нарочито радови Duchasek-а, и даље представљају кључну полазну основу за анализу односа између локалних, националних и глобалних нивоа власти.

Концептуална расправа о парадипломатији превазилази пуко питање термилолошких преференци и отвара суштинска питања о природи међународног дјеловања субдржавних актера. Cornago (1999: 40) предлаже дефиницију према којој се „парадипломатијом могу сматрати активности недржавних (недржавних у смислу ванцентралних) влада у међународним односима, које се остварују успостављањем сталних или ад хок контаката са страним јавним или приватним ентитетима, с циљем промоције социоекономских, културних или других питања која имају спољну димензију њихових уставних надлежности“. Ова дефиниција представља покушај да се заобиђу термилолошке неусаглашености и обезбиди функционални оквир за проучавање ове појаве. Ипак, академска расправа не води се толико око описивања ових активности, колико око прикладног именовања саме појаве. Отпор појму „парадипломатија“ код појединих аутора проистиче из перцепције да овај термин имплицира секундарност у односу на званичну државну дипломатију, што потенцијално умањује значај међународних активности субдржавних актера. Duchasek (1990: 32) је бранио термилолошки избор, тврдећи да префикс „пара-“ адекватно указује на активности које се одвијају паралелно с традиционалном државном дипломатијом. Међутим, ова одбрана занемарује могуће негативне конотације које префикс „пара-“ носи у појединим језичким контекстима. У германским и словенским језицима, укључујући српски, тај префикс често асоцира на нерегуларност или нелегитимност.¹ Та лингвистичка нијанса додатно компликује термилолошку расправу, јер сам израз може ненамјерно учврстити хијерархијску представу међународних односа, у којој се предност даје државноцентричној дипломатији.

Постојање неусаглашеност око термина одражава дубље те-

¹ Та значењска конотација нарочито је изражена у терминима као што су *паравојска*, *парадржава* и *парамилиција*, који се односе на појаве или структуре које дјелују изван званичних и институционално признатих оквира (види: Драгићевић, Р. (2025). *Лексика српског језика у XXI вијеку. У: Савремена српска и чешка славистичка истраживања II* (стр. 89–104). Brno: Ústav slavistiky Filozofické fakulty Masarykovy univerzity).

оријске недоумице у покушајима да се објасни све сложенија структура глобалног управљања, у којој субдржавни актери све чешће дјелују с извјесним степеном аутономије на међународној сцени. Ови изазови указују на потребу за уравнотеженим појмовним оквиром који не преувеличава, али ни не потцјењује улогу коју ти актери имају у савременим транснационалним процесима. Коначно, расправа о терминологији одражава дубље промјене у међународним односима, гдје се традиционалне подјеле на домаћу и спољну политику, као и на државне и недржавне актере, све више замагљују. Терминологија која се користи за описивање међународних активности субдржавних актера и даље је фрагментисана и оспоравана. Поједини аутори покушали су да развију концептуални рјечник који прецизно описује ове појаве, а да не подразумијева хијерархијске односе или секундарни статус у односу на традиционалну државну дипломатију. Формулација John Kincaid-a (1990: 75) о „конститутивној дипломатији“ представља један од тих покушаја да се овим активностима да неутралан термин, дефинишући их као учешће регионалних и локалних власти у формулисању спољне политике и међународним пословима. Термин *федеративна дипломатија* ушао је у ширу употребу у Бразилу током 1990-их и 2000-их година, а први га је званично употребио тадашњи министар иностраних послова Луис Фелипе Лампреја у априлу 1995. године, у свом инаугурационом обраћању Одбору за иностране послове Националног конгреса (Tavares, 2016: 8). Након тога, овај појам је постао дио службене терминологије Министарства иностраних послова и користио се у званичним документима наредних година. Ипак, у новије вријеме, предност је дата изразу *децентрализована међународна сарадња*, за који се сматра да је прихватљивији јер изоставља ријеч „дипломатија“, која се понекад тумачи као појам резервисан искључиво за дјеловање централне државе (Tavares, 2016: 8). Ова терминолошка разлика није пука језичка нијанса, већ одражава дубља теоријска и институционална питања у вези с положајем субдржавних актера у међународним односима.

Употреба термина *дипломатија* имплицира одређени ниво политичке аутономије и способности за вођење спољне политике, што традиционално припада надлежности централне државе.

С друге стране, израз *деценйрализована међународна сарадња* ставља нагласак на техничке, економске или културне аспекте сарадње, избјегавајући потенцијално осјетљиву политичку конотацију. Овај избор термина често представља компромис између све већег учешћа субдржавних јединица у међународним процесима и потребе очувања формалног монопола државе над спољнополитичким дјеловањем. Други теоретичари су предложили нове термине као што су „постдипломатија“ или „дипломатија изван оквира“, који концептуализују ове активности као процесе који превазилазе традиционални оквир нације-државе (Aguirre, 1999: 205). Brian Hocking (1993: 3-4) одбацује термине као што су парадипломатија или протодипломатија јер сматра да они „појачавају разлике“ и „наглашавају конфликте између националних и субнационалних власти“. Његов концепт „више-слојне“ или „каталитичке“ дипломатије гледа на спољне односе као на мрежу интеракција које се стално мијењају, са различитим актерима који дјелују у зависности од политичких питања, интереса и способности да функционишу у сложенем, вишеслојном политичком окружењу (Hocking, 1993: 36). Овај приступ оспорава уобичајене разлике између субдржавних, националних и међународних арена и одражава промјене у дипломатској пракси у све више повезаном свијету (Hocking, 1993: 36).

Иако је концепт вишеслојне дипломатије, који је предложио Hocking, стекао значајно упориште као алтернатива традиционалним појмовима попут парадипломатије, ниједна терминологија формулација још увијек није постигла опште прихватање и академски консензус. Анализа коју пружа Kaiser (2005: 90), заснована на примјерима њемачких покрајина (Länder) и америчких савезних држава, показује како су процеси регионалне интеграције и трговински споразуми трансформисали простор дјеловања субдржавних актера. Kaiser (2005: 90) даље наводи да парадипломатија, која је традиционално наглашавала постојање посебних политичких сфера, уступа мјесто сложенијим и интегрисанијим облицима управљања као што су нпр. НАФТА или ЕУ, који боље описује Hocking-ов модел вишеслојне дипломатије. Слично томе, аутори попут Cornago-a (2010), Crikemans-a (2010) залажу се за појам „субдржавна дипломатија“ како би описали

праксу која је у великој мјери постала институционализована у оквиру глобалног управљања. Међутим, и та терминологија носи одређено концептуално оптерећење, јер може сугерисати постојање хијерархије у односу на државне актере. Ове трајне термилошке расправе откривају једну суштинску дилему: иако неутрални изрази попут „међународне активности“ избјегавају контроверзне конотације, они често не успијевају да дочарају специфичности ангажмана субдржавних јединица на глобалној сцени. Употреба термина као што је парадипломатија, упркос његовим манама, проистиче из потребе да се опише нешто што превазилази оквире рутинских међународних интеракција — а то је квалитативна трансформација у структурама управљања.

Намјерна употреба појма *парадипломатија* у овој књизи има двојаку сврху. С једне стране, тиме се признаје да је овај термин већ заузео значајно мјесто у академским расправама, уз свијест о његовим ограничењима. С друге стране, управо његова оспоравана природа омогућава да се кроз њега сагледају и анализирају мијењајући односи моћи између различитих нивоа управљања. Умјесто настојања ка термилошкој неутралности, ова књига прихвата концептуалне напетости које појам парадипломатије носи, као одраз стварне сложености процеса које анализирамо. Његове слабости постају користан аналитички алат, јер указују на динамичну прерасподјелу ауторитета у савременим међународним односима. Критичко сагледавање самог термина — нарочито његове конотације „паралелности“, али и потенцијалне секундарности — омогућава да се разоткрију скривене хијерархије и претпоставке у оквиру традиционалне дипломатске мисли. У том смислу, терминологија није само средство описивања, већ и важан дио самог истраживачког поступка. Управо кроз појам парадипломатије могуће је пратити на који начин субдржавни актери преобликују савремену праксу међународних односа.

У потрази за узроцима и мотивима

У ПОСЉЕДЊИХ НЕКОЛИКО ДЕЦЕНИЈА, под утицајем развоја модерних технологија, глобализације тржишта, привреде, трговине и инвестиција, те пораста броја међународних владиних и невладиних организација и интересних група, бројни субдржавни актери настоје да пронађу свој простор у свјетској политици утичући на одлуке изван граница својих држава (Sajić, 2019: 68). Све интензивнији развој парадипломатије у савременом међународном контексту подстакао је бројна истраживања усмјерена на испитивање узрока који стоје иза све активнијег учешћа субдржавних актера на глобалној сцени. У академској литератури уочава се широк спектар међусобно повезаних чинилаца, који произлазе како из унутрашњих политичких трансформација, тако и из ширих системских промјена на међународном нивоу. Према мишљењу Lescours-a (2002: 2), способност федералних јединица и региона да дјелују као међународни актери заснива се на промјенама које се дешавају истовремено на домаћем и глобалном плану. На унутрашњем нивоу, кључни покретачи парадипломатског ангажмана обухватају процесе децентрализације, федерализације и деволуције, односно преноса надлежности са централних власти на регионалне и локалне јединице. Ове институционалне промјене омогућиле су субдржавним ентитетима да формулишу и спроводе сопствене иницијативе у спољнополитичкој сфери. Истовремено, пораст национализма и идентитетских политика подстакао је многе актере да управо кроз парадипломатске механизме афирмишу свој посебан статус и траже међународно признање. Додатно, унутрашње тензије или сукоби са централним властима често мотивишу регије да траже простор за дјеловање ван постојећих институционалних оквира. У том смислу, Feldman и Feldman (1984: 37) наглашавају да је сукоб са федералном владом у Отави био кључан за разумијевање интензивне међународне активности Квебека.

На међународном нивоу, процеси економске глобализације

и успостављање наддржавних институција (Habegger, 2003: 159) значајно су утицали на положај субдржавних актера, отварајући нове могућности за њихово укључивање у међународне токове и процесе одлучивања. Економски развијене регије, попут Баварске или Калифорније, све активније траже прекограничне могућности за трговину и инвестиције, са циљем јачања локалне економије и позиције на глобалном тржишту. Питања као што су климатске промјене, миграције и јавно-здравствени изазови добијају транснационални карактер, што додатно мотивише субдржавне актере да се укључе у мреже глобалног управљања.

Европске интеграције имају посебну улогу у овом процесу, јер систем више нивоа управљања унутар Европске уније не само што омогућава, већ и подстиче развој парадипломатских активности. Регионалне владе све интензивније користе механизме транснационалног лобирања и расположиве институционалне платформе како би ефикасно артикулисале и заступале своје интересе на европском нивоу. Слично томе, модел америчких савезних држава, које имају традицију одређених овлашћења у области спољне економске политике, инспирисао је сличне праксе и у другим федералним системима. Уз то, растући значај људских права и транснационалног активизма подстиче развој вриједносно засноване дипломатије, у којој поједине регије пружају подршку дијаспори, реагују на глобалне кризе или афирмишу политике солидарности.

У академским круговима и даље траје расправа о томе да ли парадипломатија представља проширење традиционалне спољне политике државе или, напротив, одраз интернационализације унутрашњих послова. Традиционална подјела између међународних и домаћих питања постаје све проблематичнија, јер не успијева да обухвати сложене реалности савремене политике (Habegger, 2003: 159). Како примјећује Hocking (1993: 26), интернационализација онога што је некада сматрано искључиво унутрашњим питањима довела је до феномена „локализације спољне политике“. Иако ова кретања трансформишу оквире класичне дипломатије, који су доминирали почетком XX. вијека, Hocking тврди да се не ради о одбацивању, већ о проширењу традиционалних механизма спољне политике. Ову перспективу

даље разрађује Rosenau (1997: 32), који указује да се некада јасне границе између домаће и спољне политике све више бришу. Он овај процес концептуализује кроз појам „граница“ – политичких простора у којима су некада чврсте линије раздвајања постале порозне и пропустљиве, омогућавајући слободно кретање актера и питања преко некада непроходних баријера између унутрашњег и спољног.

С друге стране, Feldman и Feldman (1984: 37) нуде нијансирању приступ. Иако признају значајне промјене у међународном систему, тврде да те трансформације саме по себи нису довољне за потпуно објашњење све већег ангажмана субдржавних актера у спољнополитичким питањима. Њихова анализа показује да субдржавни актери често иницирају међународне активности на основу конкретних локалних мотива, не искључиво као одговор на глобалне процесе, већ и као одраз домаћих политичких околности. Ово указује да, чак и у областима које су традиционално сматране искључивом надлежношћу националних влада – као што су одбрана и безбједност – локалне политичке динамике и регионални интереси могу играти значајну улогу у обликовању међународних активности. Комплексна међузависност домаћих и глобалних фактора на тај начин производи нови парадигматски оквир у проучавању међународних односа, који доводи у питање класично поимање спољне политике као искључивог домена суверених држава.

Феномен глобализације често се у научној литератури користи као полазиште за тумачење трансформација у међународном систему. У том контексту, Lescours (2002: 1) појам парадипломатије представља као облик активног учешћа у глобалним процесима, при чему субдржавне јединице не дјелују искључиво као пасивни примаоци утицаја глобализације, већ као њени активни субјекти. Оваква перспектива потврђује се и у истраживању Vengroff-а и Rich-а (2006: 115), које се фокусира на примјер канадских провинција. Аутори показују да је економска глобализација значајно обликовала спољне активности ових јединица, нарочито кроз трговинске зависности које их подстичу да настоје очувати и унаприједити своју позицију у условима све интензивније глобалне конкуренције. Сложеност савременог управљања додатно

наглашава Telford (2003: 3), указујући на то да политички изазови све више превазилазе традиционалне јурисдикцијске границе. Као посљедица, обликују се разуђене и динамичне мреже међународних односа у којима све чешће учествују и субдржавни актери. Ови процеси доводе у питање класичне појмове суверенитета и територијалне надлежности, те упућују на потребу за новим теоријским приступима у анализи глобалног управљања.

С друге стране, Kincaid (2003: 74) нуди суптилнију и критички интонирану анализу, доводећи у питање превладавајуће становиште по којем је глобализација кључни покретач интернационализације субдржавних јединица. Полазећи од историјске перспективе, он указује да је први талас модерне глобализације, крајем XIX вијека, имао врло ограничен утицај на развој субдржавне дипломатије. По његовом мишљењу, то указује да глобализација прије представља шири контекст унутар којег се политички процеси одвијају, него што је узрочник тих процеса (Kincaid, 2003: 78). Умјесто тога, Kincaid идентификује комплексну мрежу међусобно повезаних фактора који су колективно омогућили појаву специфичног облика глобализације у посљедњим деценијама XX вијека. Међу тим факторима су: ширење демократских процеса, развој међувладиних односа, учвршћивање норми о људским правима, трендови децентрализације, либерализација тржишта, утицај спољне политике Сједињених Америчких Држава, као и брз технолошки напредак.

Raquin и Lachapelle (2005: 77) идентификују три кључна фактора који подстичу све израженији међународни ангажман субдржавних региона и федералних јединица. Према њиховом тумачењу, примарни покретач овог процеса представља спој глобализацијских утицаја и трансформисане улоге националних држава. Управо су та два процеса отворила нове политичке и економске просторе, омогућивши субдржавним актерима да све чешће наступају самостално на међународној сцени. Као додатни, али не мање значајни чиниоци, издвајају се оживљавање националистичких покрета и интернационализација различитих области јавних политика. У цјелини, наведени процеси указују на дубоке промјене у природи глобалне власти и расподјели надлежности између различитих нивоа управљања. Према Raquin-у

и Lachapelle-у (2005: 78), темељно реструктурирање глобалног економског система довело је до прерасподјеле моћи и утицаја унутар међународних односа. Традиционални монопол држава над спољноекономским односима ослабљен је, што је омогућило провинцијама и регионима да се афирмишу као све утицајнији и конкурентни актери у глобалној економији. Суддржавне јединице тако више не дјелују искључиво као објекти спољне политике националне државе, већ постају активни субјекти који самостално обликују своје економске и политичке односе са међународним окружењем. У том контексту обликује се нова међународна подјела рада, која отвара дотад незамисливе могућности за недржавне актере да се активно укључе у токове међународне трговине, инвестиција и технолошке сарадње.

Raquin и Lachapelle закључују да је ријеч о дубинским структурним промјенама у систему глобалног управљања, у оквиру којих суддржавне владе формулишу и проводе властите међународне стратегије, настојећи да обезбиједе економску добит и политички утицај ван традиционалних оквира своје уставне надлежности. Оваква аналитичка перспектива помаже у разумијевању начина на који регије као што су Квебек, Каталонија и Баварска развијају софистициране мреже међународне сарадње и економска партнерства, често независно од централне државе. Такав развој указује на то да суддржавне јединице данас не само да прате глобалне токове, већ их активно обликују и усмјеравају. Ови процеси, према ауторима, не представљају пролазну појаву, већ трајне карактеристике међународних односа у XXI вијеку, у оквиру којих се сама суштина суверенитета све више преобликује под утицајем глобалне међузависности (Raquin & Lachapelle, 2005: 78).

У ширем контексту глобалне међузависности, посебно је значајно сагледати искуство Сједињених Америчких Држава, гдје парадипломатска активност савезних држава поприма специфичне облике који, иако нису у потпуности институционализовани, представљају важан и утицајан аспект савременог глобалног управљања. Интернационализација америчких савезних држава често се истиче као један од кључних фактора који су обликовали развој парадипломатских пракси у другим федералним системима. Њихов ангажман у међународним односима није само

утицао на унутрашњу динамику америчког федерализма, већ је произвео и транснационалне ефекте, служећи као инспиративан модел за сличне иницијативе у другим федерацијама. Ова способност америчке парадипломатије да генерише шире компаративне импликације чини је посебно релевантном за проучавање субдржавних актера у међународним односима. Најупечатљивији примјер налази се у Канади, гдје су провинције попут Квебека и Британске Колумбије усвојиле сличне стратегије међународног ангажмана као реакцију на активности својих америчких сусједа. Soldatos (1990: 45) овај феномен назива „*me-tooism*”², чиме се означава појава у којој јединице унутар једног федералног система, настојећи да одрже релевантност у међународној арени, почињу да имитирају или прилагођавају modele понашања већ примјењене у другим федерацијама. У том контексту, активности америчких држава у промоцији економских потенцијала и привлачењу страних инвестиција подстакле су канадске провинције да интензивирају сопствену парадипломатску дјелатност, како не би заостале у глобалној утакмици. Овдје није ријеч о простом имитирању, већ о стратегији заснованој на спознаји да пасивност води маргинализацији у условима све интензивније глобалне конкуренције. Ова појава потврђује да америчка парадипломатија не дјелује у изолованом контексту, већ креира обрасце понашања са ширим компаративним импликацијама унутар федерализма.

Историјско учешће америчких држава у спољним пословима, о чему је раније било ријечи, указује на дуготрајан, мада еволуирајући образац субдржавне међународне активности. Како за-

² Термин *me-tooism* потиче од енглеског израза *me too* („и ја такође“) и означава имитативно понашање – усвајање или понављање поступака, политика или стратегија које су већ примјењене од стране других, најчешће ради одржавања релевантности или конкурентности. У свакодневном енглеском, израз често носи негативну конотацију и користи се за описивање недостатка оригиналности или зависности од иницијатива других. У академском контексту парадипломатије, термин је увео Panayotis Soldatos (1990: 45), како би описао појаву у којој канадске провинције усвајају сличне међународне стратегије као америчке савезне државе, настојећи да остану релевантне у све интензивнијој глобалној конкуренцији. Овдје треба јасно разликовати овај појам од израза *Me Too* (*#MeToo*), који се у савременом друштвеном дискурсу односи на глобални покрет против сексуалног узнемиравања и насиља. Док *me-tooism* описује политичко-стратегијско понашање у међународним односима, *Me Too* представља друштвени позив на солидарност жртава сексуалног насиља, заснован на личном свједочењу и активистичком залагању.

пажа Vile (1961: 194), америчке савезне државе су током историје Сједињених Држава показивале трајан интерес за међународна питања, а у одређеним периодима уживале су и значајан политички утицај на глобалном плану. Њихов ангажман углавном је био мотивисан унутрашњим приоритетима, нарочито економским развојем и миграционом политиком, при чему се економски интереси издвајају као примарни покретач парадипломатских активности (Kincaid, 1984: 97). Савремена етапа америчке парадипломатије отпочела је 1959. године, када је гувернер Сјеверне Каролине, Luther H. Hodges, предводио пионирску трговинску мисију у Европу ради привлачења страних инвестиција (Kincaid, 1984: 97). Ипак, према Duchasek-у (1990: 1), до 1970-их само четири државе имале су своја представништва у иностранству. Знаменит заокрет десио се током 1980-их: до 1985. године, 29 држава посједовало је 55 међународних канцеларија, а тај број наставио је да расте и у XXI. вијеку. McMillan (2010: 10) наводи да је 2006. године 44 државе имало укупно 235 канцеларија широм свијета. Овај пораст објашњава се скупом међусобно повезаних фактора које идентификује Fry (1990: 281–282):

1. раст глобалне међузависности, који је наметнуо потребу за већим ангажманом субдржавних нивоа власти у међународној сарадњи;
2. дубља интеграција САД у глобалну економију, што је подстакло државе да саме траже инвестиције и тржишта;
3. изборне амбиције гувернера и потреба за јачањем политичког имиџа кроз медијски видљиве активности;
4. настојање да се смањи зависност од федералних трансфера кроз развој сопствених прихода;
5. технолошки напредак у комуникацијама и транспорту, који је снизио трошкове и повећао доступност;
6. уставна неодређеност у погледу надлежности у спољној политици, што је створило простор за проширење субдржавних улога.

Иако је Fry-јева анализа примарно усмјерена на амерички контекст, наведени фактори пружају користан аналитички оквир за разумијевање сличних процеса у другим федерацијама. Постепени прелазак од повремених активности у XIX вијеку ка институ-

ционализованијим и разноврснијим парадипломатским праксама у савременом добу одражава дубоке промјене у глобалном управљању. У том контексту, субдржавни актери се све чешће јављају као полуаутономни учесници у међународним односима, доприносећи замагљивању традиционалне подјеле између унутрашње и спољне политике у све повезанијем свијету.

У академској литератури (Aldeco, 1999; Börzel, 2000 и др.) постоји став да европске интеграције представљају један од кључних покретача развоја парадипломатије. Доношење Јединственог европског акта 1986. године и Уговора из Мастрихта 1992. године значајно је ојачало улогу региона и федералних јединица на међународној сцени. На тај начин превазиђена је дотадашња представа о регионима као занемареним територијалним јединицама које су се налазиле у „сљепој тачки“ интеграционог процеса (Bullmann, 1996: 4). Kerremans и Beyers (1996: 41) наглашавају да су управо европске интеграције допринијеле ширењу улоге федералних јединица и региона. На примјер, у Белгији су процес европских интеграција и унутрашње државне реформе допринијели брисању граница између актера другог нивоа (националних држава) и актера трећег нивоа (субдржавних јединица). Marks, Haesly и Mbaye (2002: 10) виде европске интеграције истовремено као прилику и као пријетњу за регионе и федералне јединице, нарочито за оне које имају значајан утицај унутар националних политика. Јединице које теже да утичу на креирање политика ЕУ могу имати користи, будући да се многе европске политике односе управо на области у њиховој надлежности (Marks, Haesly & Mbaye, 2002: 9). С друге стране, оне јединице које не траже активно учешће у тим процесима могу бити маргинализоване, „јер, уколико не дјелују ефикасно у европском простору, ризикују да буду заобиђене од стране националних влада“ (Marks, Haesly & Mbaye, 2002: 9). Посебно је значајан утицај европских интеграција на јачање институционалних капацитета субдржавних јединица, које су развиле сопствене механизме за директно учешће у процесу доношења одлука на европском нивоу – о чему ће детаљније бити ријечи у наставку ове књиге. Ова тенденција није ограничена само на федералне државе, већ се све више јавља и у унитарним државама, гдје региони активно отварају своја

представништва у Бриселу како би заштитили своје интересе у оквиру политика Европске уније.

Поједини националистички покрети у Европи, попут оних у Аустрији и Јужном Тиролу, европске интеграције посматрају као стратешку прилику и оптимално средство за остварење циљева територијалног уједињења (Morrow, 1992: 40). Како истиче Lescours (2002b: 93), политички и економски режими представљају кључне компоненте институционалног контекста који обликује међународно дјеловање федералних јединица. Наддржавни ентитети, као што је Европска унија, омогућавају заобилажење централних државних институција, с обзиром на то да су бројне регије и федералне јединице унутар ЕУ „откриле институционалне нише, као што је Комитет региона“, које систематски користе за учвршћивање свог политичког утицаја (Lescours, 2002b: 93). Иако су његове надлежности ограничене, Комитет региона има значајну симболичку и институционалну функцију, што потврђује и Loughlin:

„По први пут, региони и локалне власти званично су заступљени у сопственом европском тијелу, а не искључиво као придружени елемент Комисије или Парламента. То значи да је сада и субдржавним територијама званично признат статус, упоредо са националним државама, као што је то случај у Савјету министара“ (Loughlin, 1996: 163).

Ова институционална структура пружа регијама и федералним јединицама институционализоване механизме за директно учешће у европским политичким процесима, чиме суштински обликује савремене парадипломатске праксе. Конкретно, овај модел омогућава субдржавним актерима да — кроз формалне канале, као што су Комитет региона или директне представништва у Бриселу — систематски утичу на креирање политика ЕУ, превазилазећи традиционалне државне оквире. Ова динамика недвосмислено показује стратешко искориштавање европских интеграција од стране субдржавних ентитета, који их трансформишу у платформу за: (1) јачање међународне преговарачке моћи, (2) развој трансграничних мрежа сарадње и (3) институционал-

но учвршћивање своје глобалне позиције. Такво дјеловање суштински преобликује класичне концепте дипломатије, уздижући регионе на ниво значајних међународних актера. Tatham (2018: 672–673) указује да су региони с временом стекли значајан утицај унутар институција Европске уније, достигавши ниво који истраживачи више не могу занемарити. Он концептуализује успон субдржавног утицаја у ЕУ кроз четворофазни модел еволуције, при чему свака фаза представља важну прелазну тачку у јачању парадипломатских капацитета субдржавних јединица:

1. Фаза унутрашњег јачања: Процес почиње постепеним оснаживањем положаја региона унутар домаћег политичког контекста, како на локалном, тако и на националном нивоу.
2. Фаза наддржавне мобилизације: Домаће јачање подстиче активније укључивање региона у европске процесе, што се огледа у координацији лобистичких активности у финансијској и регулаторној сфери на различитим нивоима управљања.
3. Фаза формалних овлашћења: Унутрашње оснаживање доводи до стицања формалних, понекад и уставно загарантованих надлежности у одлучивању о питањима која се тичу ЕУ. Иако директан утицај на институционалном нивоу ЕУ остаје ограничен, регије с нормотворним овлашћењима (нпр. белгијске покрајине, њемачке савезне земље) осигуравају себи правно обавезујућа овлашћења.
4. Фаза међународне улоге региона: Процес ратификације СЕПА (СЕТА)³, а нарочито случај Валоније која је искористила право вета на трговински споразум између ЕУ и Канаде, представља парадигматичан примјер измијењене улоге региона у глобалној политици. Овај случај истовремено показује растући утицај међународноправних оквира на унутрашње послове регија.

Утицај субдржавних актера у европском и глобалном контексту развијао се постепено, фрагментирано и неравномјерно, без

³ СЕТА (Comprehensive Economic and Trade Agreement/Свеобухватни економски и трговински споразум) представља амбициозни трговински споразум између Европске уније и Канаде, чија је примјена привремено почела 2017. године.

јасног и јединственог обрасца, што указује на сложеност њиховог успона у савременој политици. Ова фрагментираност посебно се огледа у различитим брзинама и интензитету којим поједини региони – од Фландрије до Каталоније и Шкотске – стичу међународну видљивост и политички ангажман, што је последица сложене интеракције историјских, институционалних и политичких фактора. Како наводе Antunes и други (2024: 1448), парадипломатија у оквиру Европске уније показује на који начин региони и друге заједнице изван формалних институција могу активно учествовати у креирању политика. Овај процес није ограничен на пасивно прилагођавање, већ укључује стратешко искориштавање европских политичких простора – од успостављања сталних представништава у Бриселу до учешћа у европским мрежама региона. Иако не посједују формалан статус у међувладиним тјелима, попут Савјета министара, ови актери све више утичу на одлучивање на европском нивоу кроз иновативне механизме:

- Директно лобирање код европских институција;
- Учешће у преговорима о споразумима (нпр. СЕТА);
- Развијање трансграничних иницијатива.

Са нормативне тачке гледишта, њихово учешће доприноси превазилажењу демократског дефицита ЕУ, јер у процес одлучивања укључује различите, често занемарене, гласове (Antunes et al., 2024: 1448). Ова инклузија није само процедурална, већ и суштинска – она признаје да европски идентитети нису јединствени, већ се граде кроз преплитање вишеструких припадности (локалних, националних, европских). Осим тога, парадипломатија доприноси и квалитету јавних политика, омогућавајући да се рјешења прилагоде специфичностима појединих региона, умјесто да се примјењују уједначена правила (Antunes et al., 2024: 1448). Ипак, иако процес европских интеграција представља значајан подстицај за јачање улоге субдржавних актера, њихово међународно дјеловање не може се свести на један узрок. Како указују Soldatos (1990) и Lecours (2002b), овај феномен проистиче из сложене интеракције ендогених и егзогених фактора.

На унутрашњем плану, кључну улогу играју:

1. уставно-правни оквири који дефинишу степен регионалне аутономије,

2. историјски развијени обрасци односа центра и периферије,
3. економска моћ и институционални капацитети региона,
4. снага регионалних идентитета и наратива о посебности.

Спољни фактори обухватају:

1. глобалне токове децентрализације и регионализације,
2. институционалне канале које нуди ЕУ (Комитет региона, директни дијалог са Комисијом),
3. транснационалне мреже и организације региона,
4. међународне трговинске и безбједносне режиме.

Sykes и Shaw (2008: 59) наглашавају да „нови регионализам“, како га они називају, није искључиво производ спољних утицаја као што су глобализација или европска интеграција. Према њима, важно је узети у обзир и дубље унутрашње факторе:

1. Идентитетске динамике: Национални или регионални идентитети често служе као покретач парадипломатских активности (нпр. Баскијска покрајина);
2. Политичке борбе: Сукоби око расподеле надлежности између центра и региона (нпр. однос Мадрида и Барселоне);
3. Економске асиметрије: Региони са јачим економским капацитетима (нпр. Баварска) имају веће ресурсе за међународно дјеловање.

Сложена интеракција унутрашњих и спољних фактора обликује разноврсне облике парадипломатских пракси – од јасно дефинисаних уставних овлашћења у федералним системима до флексибилних и неформалних облика међурегионалне сарадње. Ова разноликост не само што одражава институционалну сложеност савремених политичких аранжмана, већ истовремено поставља значајне методолошке изазове за њихово научно сагледавање.

Како би се боље разумјеле детерминанте процеса интернационализације федералних јединица, Графикон 1 – заснован на теоријском моделу који је формулисао Soldatos (1990) – систематизује три основне групе покретачких фактора који обликују њихову спољну активност: факторе који потичу из самих федералних јединица, факторе који проистичу из дјеловања или структура централне власти, као и оне који имају спољно поријекло, односно произилазе из међународног окружења.



На нивоу субдржавних актера, кључни покретачки фактори интернационализације обухватају објективну и перцептивну сегментацију, национализам, асиметрију федералних јединица, економски и институционални развој, као и феномен „me-tooism“ о коме је већ било ријечи (Soldatos, 1990: 45). Иако сви ови фактори могу утицати на спољну активност субдржавних јединица, њихов интензитет и значај варирају зависно од специфичног политичког, економског и културног контекста сваког субдржавног актера.

Објективна сегментација подразумева очигледне разлике у географским, културним, језичким, вјерским, политичким или другим карактеристикама које издвајају одређену регију у односу на остатак државе, што може изазвати тежњу ка самосталнијем спољнополитичком дјеловању ради заштите интереса (Soldatos, 1990: 45). Овај феномен јасно се види у случају Републике Српске и Фландрије. Република Српска има изражен српски национални, језички, културни и вјерски идентитет, што је чини другачијом у односу на федерални ниво. Слично томе, Фландрија, има јак фламански идентитет, са сопственим језиком и културним специфичностима које је разликују од Валоније. Објективна и перцептивна сегментација јасно се огледа у Каталонији, која се од остатка Шпаније разликује језиком, историјом и јаким регионалним идентитетом. Ова сегментација је допринијела настанку националистичког покрета који заговара независност, а што је кулминирало референдумом 2017. године. Слично је и са Кве-

беком у Канади, гдје је франкофонска популација, за разлику од англофоног остатка државе, развила снажан национални идентитет, што је довело до покрета за отцјепљење и два референдума о независности (1980. и 1995). Перцептивна сегментација подразумева како тај ентитет сам себе доживљава – као посебан и различит од остатка државе.

Перцептивна сегментација настаје као последица објективне сегментације, али може бити и производ субјективне перцепције разлика, без јаког утемељења у стварности система; политички притисци бирача често су израз управо ових перцепција (Soldatos, 1990: 46). У случају Шкотске, перцептивна сегментација огледа се у томе што се многи Шкоти сматрају првенствено припадницима своје регије, а тек потом Уједињеног Краљевства. Перцептивна и објективна сегментација као покретачки фактори интернационализације изражени су и у Баскији, гдје је етнички и језички идентитет⁴ био основа за дугогодишњу борбу за аутономију, укључујући и оружани отпор ЕТА-е. Међутим, након прекида насиља, Баскија је своју интернационалну активност усмјерила на промоцију културе и економије, користећи своју посебност као адут у односима са иностранством.

Када је ријеч о економским чиниоцима и институционалним капацитетима као подстицајима развоју парадипломатије, Soldatos (1990: 46) указује на формирање модела „такмичарских елита”, у оквиру којег субдржавне елите настоје да прошире сферу свог дјеловања, укључујући и ангажман у спољнополитичким питањима. Овај феномен је посебно изражен у економски снажним регионима са развијеним институционалним системима, гдје локалне елите имају и ресурсе и административне капацитете за вођење сопствене спољне политике, као што су Баварска у Њемачкој, Ломбардија у Италији, Квебек у Канади и Каталонија у Шпанији и др. На нивоу централне власти, унутрашњи узроци који доприносе активизацији субдржавне парадипломатије укључују низ фактора као што су грешке и неефикасности федералне владе, неуспјех у процесима изградње националног идентитета, институционалне празнине, уставне нејасноће и процес „локализације“ спољне политике (Soldatos, 1990: 45). Грешке и нее-

⁴ Баскијски језик не припада породици индоевропских језика.

фикасности федералне владе често се огледају у неспособности да благовремено и адекватно одговори на специфичне изазове, што субдржавне јединице подстиче да преузму иницијативу у артикулисању и спровођењу сопствених политика. Овакав процес долази до изражаја у областима као што су борба против климатских промјена, енергетска транзиција, али и у осјетљивим питањима увођења међународних санкција. На примјер, Влада Шкотске је почетком марта 2022. године упутила позив предузећима и организацијама у Шкотској да прекину све трговинске и пословне везе са Русијом „као одговор на њену војну агресију према Украјини“, истакнувши да такве мјере представљају дио међународних санкција и моралну обавезу у подршци Украјини (Scottish Government, 2022). Слично томе, неке савезне државе у Сједињеним Америчким Државама – попут Калифорније и Флориде – доносиле су законе о забрани пословања са компанијама које инвестирају у нафтну индустрију у Ирану (Sheppard Mullin Richter & Hampton LLP, 2011).

Гушење студентских протеста у Кини у јуну 1989. изазвало је снажне, али не увијек досљедне реакције у више америчких савезних држава. Гувернери Ајдаха, Мичигена, Орегона и Охаја одлучили су да одговоре симболичким дипломатским гестовима – од суспендовања сарадње са кинеским партнерским покрајинама и отказивања планираних званичних сусрета до позива упућених кинеским званичницима да искористе свој утицај како би спријечили даље насиље (Tubilewicz & Omond, 2021: 156). Ипак, те реакције нису биле праћене дубљом политичком консеквенцом. Већина гувернера настојала је да јасно раздвоји моралну осуду поступака кинеске централне власти од наставка економске сарадње и међуљудских контаката. Док су декларативно осуђивали репресију, истовремено су истицали да су привредне активности њихових савезних држава у Кини ствар приватног сектора (Tubilewicz & Omond, 2021: 156), другим ријечима не би требало да подлијежу политичким санкцијама. Такав приступ открива ограничену способност и спремност субдржавних актера да своју спољну политику ускладе с вредносним позицијама које заступају, чиме се још једном потврђује амбивалентност у односу између етичких начела и економских интереса.

Неуспјех у консолидовању јединственог националног идентитета нарочито је изражен у вишенационалним и културно плуралистичким федерацијама, гдје снажни регионални идентитети, историјске специфичности, језичке и националне разлике онемогућавају стварање интегративног, инклузивног државног наратива. Док неке федерације, попут Аустралије или Аустрије, кроз континуиране процесе изградње нације успијевају да развију одређени степен културне хомогенизације (Burgess, 2006: 104), друге попут Канаде, Белгије, Шпаније, а нарочито Босне и Херцеговине, остају унутрашње плуралне, с трајним напетостима између центра и конститутивних колективитета. Примјер Канаде и Квебека управо указује на покушај да се већински англофонски идентитет институционално и културно наметне као доминантни канадски национални идентитет, што је, умјесто асимилације франкофонске заједнице, резултирало културним отпором, националним буђењем унутар Квебека и развојем субнационалног идентитета који је убрзо добио и своју парадипломатску димензију, кроз иницијативе усмјерене на очување и међународну промоцију квебечког културног и политичког субјективитета. Слично томе, у Белгији, неуспјех да се артикулише јединствен белгијски идентитет омогућио је еманципацију фламанског политичког корпуса и његов снажан наступ на међународном плану. На сличан начин Република Српска настоји да афирмише властити институционални, културни и политички идентитет на међународној сцени. С овог становишта, очување регионалних идентитета не треба посматрати као пријетњу, већ као демократску и културну вриједност која доприноси укупној разноврсности и виталности савремених федералних система. Супротно томе, покушаји хомогенизације често изазивају отпор, доводе до политичких конфликта и стимулишу субдржавне актере да путем парадипломатских канала траже легитимитет и признање за свој посебни културни, језички или историјски идентитет.

Уставне нејасноће и процес локализације спољне политике представљају значајне покретаче парадипломатских активности, омогућавајући субдржавним јединицама да проширују своје међународне активности и активно учествују у обликовању спољнополитичких процеса. У Белгији, принцип „*in foro interno, in*

foro externo⁵“ предвиђа да све унутрашње надлежности региона и језичких заједница могу бити оствариване и у спољнополитичком контексту. Ово начело, у суштини, значи да надлежности која су белгијским регионима и заједницама додијељене унутар државе, важе и у њиховом спољном дјеловању (Sajić, 2017: 65). На тај начин омогућено је регионалним властима да активно учествују у међународним односима. У Босни и Херцеговини, ентитетима је омогућено да развијају своје спољне политике и успостављају паралелне односе са сусједним државама, као и да закључују споразуме са међународним актерима уз сагласност Парламента Босне и Херцеговине. Примјери из других федерација, као што су Шкотска, Каталонја или Квебек, такође указују на сличан процес локализације спољне политике. Шкотска је развила сопствену спољну политику у области образовања и трговине, као и активне дипломатске односе са другим земљама, посебно након одлуке о Брегзиту.

Интернационализација субдржавних актера представља сложен процес који настаје кроз динамичку интеракцију унутрашњих и спољних фактора. Док унутрашњи фактори као што су економска моћ и институционални капацитети пружају основу за дјеловање, спољни чиниоци као што су интернационализација економије и глобална међузависност, регионална међузависност и укључивање екстерних актера често дјелују као катализатори ових процеса. Глобална економска интернационализација, карактеристична за савремено доба, отвара могућности за директну међународну сарадњу региона, заобилазећи традиционалне државне канале. На примјер, баварске привредне мисије у Азији или фламанске трговачке делегације у Европи одражавају ову тенденцију, гдје субдржавни актери искориштавају глобалну међузависност да би учврстили своје економске позиције. Регионална међузависност, посебно у оквиру наднационалних тијела као што је Европска унија, ЕУ-ов принцип субсидијарности и програми међурегионалне сарадње омогућавају субдржавним актерима да учествују у обликовању политика које директно утичу

⁵ Латински израз „in foro interno, in foro externo“ дословно значи „у унутрашњем форуму, у спољашњем форуму“. У контексту белгијског федерализма, тумачи се као начело по којем унутрашње (домаће) надлежности повлаче право на међународно дјеловање у истим областима.

на њихове интересе. Укључивање екстерних актера, као што су међународне организације, стране државе или чак транснационалне корпорације, такође игра значајну улогу у стимулацији субдржавне интернационализације. Посебно значајну улогу као екстерни фактор играју друге државе, које кроз своје дипломатске иницијативе могу подстаћи или олакшати парадипломатске активности субнационалних јединица. Најбољи примјер овакве динамике пружају односи Француске и Квебека, који су се развили у посебан модел “директне међународне сарадње”. Француска је, кроз концепт “франкофонске солидарности”, подржала Квебек у његовим напорима да изгради сопствени међународни идентитет. Француска је, пружајући снажну и континуирану подршку Квебеку на билатералном и мултилатералном нивоу, одиграла кључну улогу у развоју његовог међународног капацитета, до те мјере да се с правом може тврдити како Квебек, без те подршке, не би успио да изгради сопствени капацитет за самостално дјеловање у спољнополитичкој сфери (Sajić, 2023: 144). Синергија унутрашњих и спољних чинилаца најјасније се исказује у областима у којима субдржавни актери истовремено располажу и покретачким мотивима и институционалним капацитетима за укључивање у глобалне процесе. Унутрашњи фактори, попут економске снаге, политичке стабилности или административне оснажености, пружају темељ и подстицај за парадипломатско дјеловање, док спољни контекст – кроз међународне могућности, мреже и партнерства – отвара конкретне канале за њихову активну улогу. Управо та двосмјерна динамика показује да се интернационализација региона не може сагледавати изоловано, већ једино унутар сложене матрице њиховог положаја на пресеку домаћих амбиција и глобалних структура.

Међународне активности федералних јединица и региона проистичу из сложене мреже стратешких, прагматичних и системских мотива. Иако је глобална конкуренција и даље један од главних фактора који подстичу ове активности (Vengroff & Rich, 2006: 115), бројни истраживачи указују на низ међусобно повезаних разлога који додатно објашњавају овај феномен. Atkey (1970/1971: 271) истиче прагматичну страну овог процеса, наглашавајући да се субдржавне власти окрећу међународној арили

јер је то често „практичније и сврсисходније“ од ослањања на централне власти, које нису увијек усклађене са специфичним интересима региона. Та прагматичност посебно је изражена у областима у којима региони имају извршне надлежности, као што су образовање, културна политика или локални економски развој. Feldman и Feldman (1984: 37) нуде прегледну типологију мотивација, подијељену на унутрашње и спољне факторе.

Унутрашњи фактори:

- Административни капацитет: постојање стручног кадра и финансијских ресурса;
- Уставна овлашћења: формализована аутономија у спољним пословима;
- Политичке и правне обавезе: надлежности које имају прекогранични карактер (нпр. екологија, инфраструктура);
- Политички легитимитет: потреба да се домаћем становништву покаже ефикасно управљање.

Спољни фактори:

- Иницијатива спољних актера: позиви за сарадњу и умрежавање од стране међународних партнера;
- Системски глобални притисци: потреба за прилагођавањем глобалној међузависности;
- Мултилатералне платформе: прилике које нуде наднационалне институције (нпр. Комитет регија ЕУ);
- Утицај сличних региона: преузимање модела од успјешних и сличних подручја.

Типологија мотивација међународног дјеловања субдржавних актера открива да је њихова интернационализација увијек резултат сложеног сплета унутрашњих и спољних фактора. Овај дуализам нам помаже да боље разумијемо зашто региони са сличним правним статусом често развијају различите приступе међународној сарадњи. Мотиве који стоје иза међународног дјеловања субдржавних актера велики број аутора (Keating, 1999; Kincaid, 2003; Blatter et al., 2008 и др.) групишу у три основне категорије:

1. Економски мотиви

- Промоција трговине и извоза;
- Привлачење страних инвестиција;
- Учешће у глобалним производним мрежама;

- Регионални економски развој.
- 2. Културни мотиви
 - Очување и промоција културног идентитета;
 - Размјена у културној и образовној сфери;
 - Афирмација посебног статуса и традиција;
 - Изградња регионалног идентитета.
- 3. Политички мотиви
 - Заштита и проширење аутономије;
 - Изградња институционалног капацитета;
 - Националистичке тежње и покрети за независност;
 - Признање политичког субјективитета.

Kincaid (2003: 82) проширује политичке мотиве додајући заштиту људских права и очување животне средине. Као четврту категорију, Kincaid (2003: 82) истиче:

1. Прекограничну сарадњу
 - Рјешавање заједничких проблема;
 - Управљање заједничким ресурсима;
 - Координација инфраструктурних пројеката;
 - Сарадња у областима од заједничког интереса.

Субдржавни актери могу се укључити у међународне односе не само због економских или политичких добити или користи, већ и услјед идеолошких или моралних императива. Како су Feldman и Feldman (1990) уочили, субдржавни ентитети често развијају независне спољне односе када опажају неактивност централних власти или блокаду доношења политика у вези са кључним питањима, било из жеље за аутономијом или да обезбиједе специјалну помоћ (181). Fry (1990) овакве мотиве карактерише као „контроверзни морални став“, гдје субдржавне владе предузимају једностране међународне акције засноване на принципијелној опозицији према званичним политикама својих централних власти (124). Историјски примјери илуструју ову динамику: 1983. године, петнаест америчких држава увело је привремену забрану увоза алкохола из СССР-а након обарања лета Korean Air Lines 007, директно изазивајући спољнополитичке прерогативе федералне владе (Fry, 1990: 124).

Заштита животне средине појавила се као посебно значајна област за овакву морално условљену парадипломатију, нарочито

међу развијеним субдржавним владама. Америчке савезне државе и канадске провинције биле су међу првима који су усвојили еколошки интернационализам, при чему се питање климатских промјена први пут појавило на дневном реду Конференције гувернера Нове Енглеске и премијера источне Канаде (NEG-ECP) 1989. године (Chaloux & Paquin, 2012: 222). Када је федерална влада САД одбила да ратификује Протокол из Кијота, субдржавни актери попунили су политички вакуум кроз иновативне мјере: девет сјевероисточних држава основало је *Regional Greenhouse Gas Initiative* (RGGI)⁶ као систем трговине емисионим квотама, док је Калифорнија донијела значајан Global Warming Solutions Act (2006), којим се захтјева смањење емисија стакленичких гасова за 25% до 2020. године (Eatmon, 2009: 154).

Ове активност субдржавних актера одражавају оно што Chaloux и Paquin (2012) називају „антагонистичким ефектом“ федералне неактивности, која парадоксално ствара простор за јачање политичке аутономије и међународног дјеловања региона (221). Овакве иницијативе популаризовале су концепт „еколошке парадипломатије” или „зелене дипломатије” - релативно нове, али све значајније димензије међународног ангажмана субдржавних јединица, чији значај расте у условима децентрализованог и полицентричног управљања климатским променама. Важно је напоменути да се зелена парадипломатија не огледа искључиво у активностима федералних јединица или региона са високим степеном аутономије, већ и у иницијативама градова, као што је показао примјер Сао Паула у Бразилу.

Међународно дјеловање федералних јединица, региона и других субдржавних актера обично проистиче из вишеструко испреплетених мотивација, те нису вођене једним искључивим мотивом. Иако су одређени мотиви често доминантнији у односу на друге, већина случајева открива сложену међусобну интеракцију фактора (Keating, 1999; Paquin, 2005). Региони са израженим специфичним идентитетима - попут Квебека, Каталоније, Фландрије, Републике Српске или Шкотске - често демонстрирају ову

⁶ Регионална иницијатива за гасове стаклене баште основана је 2009. године од стране источних америчких савезних држава са циљем смањења емисија гасова стаклене баште. За више види <https://www.rggi.org/rggi-inc/contact>

мултидимензионалну динамику. Њихови спољни односи, иако на први поглед вођени очувањем културног наслеђа и тежњом за политичком аутономијом (Lecours, 2002), увијек укључују и значајне економске компоненте (Feldman & Feldman, 1990). Овај образац одражава оно што Blatter и сарадници (2008) идентификују као феномен „сложених интереса“ у парадипломатији, гдје се политика идентитета и економски прагматизам међусобно ојачавају. Чак и у случајевима гдје се чини да су културни фактори примарни - као што је франкофонска дипломатија Квебека или промоција језика у Каталонији - пажљивија анализа открива истовремене економске стратегије (Raquin, 2005: 83). Слично томе, на први поглед економски мотивисане иницијативе од стране њемачких покрајина или америчких савезних држава често носе имплицитне димензије изградње нације или промоције (Blatter и сар., 2008: 472). Академски консензус указује да, иако се мотивације могу аналитички раздвојити, у пракси оне формирају оно што Tatham (2018) назива „матрицом мотивација“ – при чему релативни значај појединих фактора варира у зависности од контекста, институционалних капацитета и приоритета руководства (678). Ова сложеност наглашава потребу за вишедимензионалним аналитичким оквирима при проучавању међународног дјеловања субдржавних ентитета.

ИЗМЕЋУ ДРЖАВЕ И НАЦИЈЕ: ИДЕНТИТЕТСКА ДИМЕНЗИЈА ПАРАДИПЛОМАТИЈЕ

НАКОН ШТО СМО У ПРВОМ ДИЈЕЛУ КЊИГЕ поставили концептуалне основе за разумијевање парадипломатије, дефинисали кључне појмове и размотрили мотиве који подстичу субдржавне актере на међународни ангажман, у овом дијелу улазимо у сложенију и често осјетљивију сферу – идентитетску димензију парадипломатских активности. Фокус више није искључиво на питању како и зашто регије дјелују у међународној арени, већ и на томе ко су те регије, како обликују и представљају свој идентитет, и шта њихово дјеловање значи у ширем контексту односа између државе и нације.

Парадипломатске активности, као што нам то показују бројни примјери широм свијета, одавно су превазишле оквире искључиво инструменталног дјеловања усмјереног ка постизању прагматичних циљева као што су економски развој, привлачење страних инвестиција или промоција туристичких и културних потенцијала. Све више, парадипломатија постаје начин артикулације колективног идентитета, израз унутрашње самосвијести једне заједнице и средство њеног симболичког самопредстављања на међународној сцени.

Међународно дјеловање субдржавних актера посебно добија на значају у контекстима у којима је идентитет заједнице испреплетен са историјским искуствима, културном аутентичношћу,

језичком посебношћу, симболима и специфичним вриједностима. Кроз овај вид ангажмана, регије, покрајине и градови не само да афирмишу своју посебност, већ често настоје да учврсте свој политички субјективитет и изразе тежње ка широј унутрашњој аутономији. У појединим случајевима, ове активности могу по-примити и обресе отворене аспирације ка државности односно сецесионизму. Управо у томе се и огледа најделикатнија и политички најосјетљивија природа овог облика дјеловања: он представља мост између симболичког и прагматичног, између културног самопредстављања и политичке артикулације захтјева. Та међупросторна улога чини ову појаву посебно значајном у мултинационалним и плурикултурним државама, у којима питање идентитета често има сложену историјску и политичку позадину. Испод површине ових активности, у многим случајевима, налазе се дубља питања: ко смо, како се представљамо другима и какву улогу желимо да имамо унутар – али и изван – постојећих државних оквира. Управо тим слојем, гдје се преплићу културно, симболичко и политичко, бави се овај дио књиге.

Регије, покрајине, језичке заједнице и аутономне области – сви ти субдржавни актери све чешће користе међународну арену као простор за исказивање свог идентитета, језичког, културног и историјског наслеђа, али и политичких тежњи. Та пракса може бити суптилна и симболична, али и јасно артикулисана и амбициозна. Било да је ријеч о Квебеку, Шкотској, Каталонији, Републици Српској, Баскији или некој мање познатој регији, парадипломатија се све више афирмише као инструмент самоизражавања, али и као механизам утицаја, позиционирања и борбе за политички легитимитет.

Однос између државе и субдржавног ентитета у том контексту није једноставан, јер се доводи у питање осјетљива равнотежа између јединства и разноликости, централизма и плурализма. Поједине државе гледају благонаклоно на парадипломатске активности, препознајући у њима облик демократског израза, флексибилности и унутрашњег договорног уређења. Друге, напротив, такве активности доживљавају као провокацију или чак пријетњу територијалном интегритету, националном идентитету и уставном поретку. Стога је неминовно да се парадипломатија, када

добије идентитетску димензију, нађе „између државе и нације“ – у простору у којем се преплићу правни, политички, културни и емоционални чиниоци, гдје се преиспитују лојалности, границе надлежности и визије будућег уставноправног и политичког уређења.

Овај дио књиге посвећен је управо тим питањима. У првом поглављу анализирамо однос држава према парадипломатији – у распону од свјесне институционалне подршке, преко толерантне индиферентности, до активне супресије и правних ограничења. Слиједи поглавље у којем се разматрају идентитетска питања: на који начин се колективни идентитет интернационализује, како се представља према споља, те како стиче међународну видљивост и изазива симпатије.

Завршно поглавље у овом дијелу књиге посвећено је улози дијаспоре као специфичном каналу парадипломатских активности – мосту који повезује регију са глобалним окружењем и омогућава паралелно дјеловање изван формалних механизма државне дипломатије. У свим тим темама провлачи се заједничка нит: парадипломатија није само питање надлежности или економске рационалности, већ и политике идентитета. А када се отвори тај простор, питања постају сложенија, емоције интензивније, а улози знатно већи. Управо зато, идентитетска димензија парадипломатије заслужује посебну пажњу – не само као предмет научног истраживања, већ и као огледало савремених политичких процеса унутар држава и у међународном поретку.

Трагом односа држава према парадипломатији

ПОСЛЕДЊИХ ДЕЦЕНИЈА, СВЕ ИНТЕНЗИВНИЈА укљученост субдржавних јединица у међународне односе довели је у питање традиционално поимање суверенитета и државноцентричног приступа спољној политици и дипломатији. Иако се парадипломатске активности често одвијају у оквиру културне, економске или технолошке сарадње, оне у основи отварају много дубља питања — питања легитимитета, суверености и унутрашње кохезије саме државе. Управо зато, однос држава према тим активностима представља значајан показатељ не само нормативног и правног оквира, већ и политичке зрелости, степена повјерења у институције и ширине демократског простора.

Начин на који државе реагују на међународно позиционирање својих регија или покрајина често открива више од формално-правних норми — он одражава политичку културу, однос према плурализму и спремност (или неспремност) да се прихвати постојање вишеслојног идентитета унутар властите територије. За поједине државе, парадипломатија представља прилику за обогаћивање укупног међународног наступа, алат за промоцију разноликости и подстицај развојним иновацијама. За друге, пак, она се доживљава као пријетња — као први корак ка подривању националног јединства или као инструмент сепаратизма. Политике које државе усвајају према парадипломатији обликују оквир унутар којег субдржавни актери могу да дјелују, али и сигнализирају гдје се налазе границе прихватљивог у односу између центра и периферије. Ово поглавље има за циљ да понуди увид у начине на које се, у доба глобалне међузависности, преиспитује и изнова осмишљава однос између државне суверености и регионалне иницијативе.

Однос централних власти према парадипломатским активностима субдржавних актера обухвата широк спектар приступа — од институционалне подршке до изразите подозривости и рестриктивности. Поједине државе охрабрују укључивање региона

и других субдржавних јединица у међународне односе, препознајући у том процесу потенцијал за унапређење демократског легитимитета и представљање разноликих интереса у глобалним форумима. У таквим случајевима, парадипломатија се доживљава као допринос демократској еволуцији спољне политике, као и начин да се повећа њена инклузивност и флексибилност.

Hocking (1993: 2) говори о „пожељној демократизацији процеса спољне политике“, истичући да укључивање различитих нивоа власти може допринијети већој легитимности, транспарентности и адаптабилности спољнополитичког дјеловања. У сличном тону, Kincaid (1990: 56) критикује традиционалну догму да „политика престаје на обали“ (*politics stops at the water's edge*⁷), указујући да се тиме ограничава демократско учешће у формулисању спољне политике и занемарују легитимне регионалне перспективе. С друге стране, у државама у којима преовлађује рестриктиван приступ, активности субдржавних актера у међународном простору често се посматрају као пријетња унутрашњој кохезији и монопољу централне власти над спољнополитичким одлучивањем. Посебно у политички сложеним, мултинационалним или регионално осјетљивим државама, парадипломатске иницијативе буде бојазан да би могле подстаћи сепаратистичке тенденције, нарушити кредибилитет државе у међународним односима или довести до недоследности у формулисању и представљању националне политике.

У том контексту, међународно ангажовање субдржавних јединица често се доживљава као неовлашћено мијешање у ексклузивне надлежности државе, те као потенцијално одступање које угрожава јединственост спољнополитичког гласа. Hocking (1993: 2) овакве ситуације описује као „опасно одступање од надлежности влада да воде јединствену спољну политику“, док Loughlin (2000: 29) наглашава да је управо сфера спољних послова једна од оних које „најнепосредније додирују традиционални концепт националног суверенитета“. Lescours (2002: 3–4) упозорава да се у таквим случајевима парадипломатија не доживљава као ком-

⁷ Фраза „politics stops at the water's edge“ представља неписано правило у америчком политичком дискурсу које подразумева да унутрашње политичке подјеле и страначка надметања треба да се зауставе на граници спољне политике, чиме се исказује државно јединство у међународној арени.

плементарни аспект државне политике, већ као директан изазов централном ауторитету и као препрека изградњи конзистентне и суверене спољне политике.

Перцепција парадипломатских активности као изазова моно-полу централне власти над спољном политиком често доводи до примјене различитих институционалних и правних мјера усмјерених на ограничавање, па чак и забрану таквог дјеловања. Те мјере могу обухватити покретање судских поступака, примјену уставних ограничења, дипломатске интервенције с циљем сузбијања активности субдржавних актера, као и медијске или политичке кампање дискредитације. Академска расправа о правилима и границама парадипломатског дјеловања додатно осликава ову тензију, јер се у њој сударају принцип очувања националног јединства и настојање региона да обезбиде већу међународну видљивост. Atkey (1970/1971: 252) признаје да је неопходно обезбидиједити да међународни ангажман субнационалних ентитета не поткопава суверене интересе државе, али истовремено упозорава да претјерана централизација може довести до тога да се „наглашава форма на рачун суштине“, односно да прекомјерна контрола угуши динамику и иновативност која произилази из регионалних иницијатива. Овај став подсјећа на класичну дилему у теорији међународних односа, у којој је потребно пажљиво одржавати равнотежу између јединства и диверзитета како би се избјегле и стагнација и дезинтеграција. Kincaid (1990: 56) иде корак даље у овој анализи, тврдећи да највећа опасност по демократско уређење може проистећи управо из радикалног ограничавања парадипломатије. Таквом строгошћу, по његовом мишљењу, не само да се не штити суверенитет, већ се угушује политички, културни и економски потенцијал који региони, као носиоци специфичних интереса и идентитета, могу пружити ширем друштву. У том смислу, парадипломатија није само инструмент међународне сарадње, већ и канал за остварење субсидијарности и демократске партиципације.

Растући међународни утицај федералних јединица и региона представља значајну трансформацију у савременим међународним односима. Ипак, било би преурањено ту појаву тумачити као најаву краја националне државе. Оно чему свједочимо није

нестанак државе као политичког ентитета, већ њена дубока и вишеслојна метаморфоза – процес у коме се суверенитет не укида, већ се преобликује и прилагођава новим изазовима глобалног и регионалног уређења. Како запажа Loughlin (2000: 12), иако су одређене наднационалне институције, попут Европске уније и НАТО-а, преузеле дио традиционалних функција државе, а процеси децентрализације утицали на унутрашњу расподелу власти, националне државе су показале изузетну способност адаптације. Оне и даље имају централну улогу у обликовању међународних односа, задржавајући, према Blatter и др. (2001: 10), кључне „тачке вета“ – овлашћења да зауставе, преобликују или суштински утичу на међународне споразуме и иницијативе. С тога се не може говорити о једноставном преносу моћи са држава на регионе, већ о настајању сложене мреже испреплетених нивоа ауторитета, у којој се надлежности и улоге континуирано преиспитују и прилагођавају.

Поред све израженијег међународног ангажмана субдржавних јединица, оне не преузимају мјесто државе као примарног носиоца политичког одлучивања. Roseneau (1997: 4) прецизно описује ову парадоксалну ситуацију, указујући да савремени међународни систем обухвата државе које су истовремено мање доминантне, али и даље моћне; њихов суверенитет је истовремено нагрizen и чврсто афирмисан, а границе постају и значајније и мање релевантне — у зависности од конкретног контекста. Овај амбивалентни карактер модерне државности ствара сложено поље у коме традиционални облици ауторитета коегзистирају са новим актерима и облицима моћи, што доводи до појаве хибридних модела управљања. У том свјетлу, парадипломатија не представља нуспојаву слабљења државе, већ израз њене трансформације у условима глобалне повезаности.

Региони постају активни учесници у међународном дијалогу, али њихов утицај у великој мјери зависи од правних и институционалних оквира које дефинишу национални законодавни системи. Умјесто да говоримо о „распаду“ државног суверенитета, примјереније је разматрати га као динамичан процес у коме се традиционални и нови облици моћи међусобно прожимају, обликујући флуидне, али ипак структуриране односе власти. По-

себно је значајно што су поједине државе препознале стратешку вриједност својих субдржавних јединица у вођењу међународних послова. Истраживање Mumme-а (1985: 636) о управљању водним ресурсима на граници између Сједињених Америчких Држава и Мексика пружа снажан примјер тога како региони могу суштински утицати на спољнополитичке исходе, нарочито у случајевима прекограничних питања која директно погађају локалне заједнице. Ово се надовезује на тврдњу Langhorne-а (2005: 332) да се управљање глобалним кризама све више ослања на нетрадиционалне актере, који често показују већу флексибилност и ефикасност од класичних државних механизма. Иако је Langhorne прије свега имао у виду корпорације и невладине организације, његова запажања се у значајној мјери могу примијенити и на федералне јединице, чије међународне активности могу представљати допуну, а не нужно пријетњу циљевима централне власти.

Hocking (1993: 32) је међу првима указао на то да се политички осјетљива питања често могу успјешније артикулисати и рјешавати посредством субдржавних канала. Укључивање регионалних актера отвара простор за настанак креативних и прагматичних рјешења, која су често недостижна у оквиру класичне дипломатије ограничене формалним процедурама и националним осјетљивостима. Та појава не указује на слабљење државне моћи, већ на њену стратешку диверсификацију. Управо оне државе које усвоје овај приступ стичу додатне инструменте за међународно дјеловање, истовремено задржавајући контролу над правцем своје спољне политике.

У условима савремене међународне комплексности, најефикасније су оне владе које знају како да искористе енергију и стручност својих субдржавних јединица – не као пријетњу, већ као ресурс. Такав приступ добија све више на значају у међународном окружењу у којем традиционални облици државног дјеловања све рјеђе могу самостално одговорити на сложене глобалне изазове. У све повезанијем и сложенијем свијету, ангажман субдржавних актера на међународној сцени све чешће представља одговор на конкретне проблеме које централне власти не успијевају ефикасно да ријеше. Како указује Cornago (1999: 53), овај феномен је посебно уочљив у областима као што су заштита животне средине

и управљање миграционим токовима, гдје локалне иницијативе често надмашују споре и нефлексибилне државне бирократске механизме.

Примјери сарадње између канадских провинција — као што су Квебек и Британска Колумбија — и америчких савезних држава, попут Вермонта и Вашингтона, у борби против загађења ваздуха и у заштити заједничких водотока, најбоље илуструју како субдржавни нивои власти могу дјеловати тамо гдје федералне структуре затаје (Cornago, 1999: 51). Те иницијативе нису само политички значајне, већ и практично дјелотворне – пружају рјешења која су често бржа и прилагођенија локалном контексту од одлука доношених на централном нивоу. Међутим, унутрашњи односи у државама нису увијек наклоњени оваквим облицима међународног ангажмана. У вишенационалним и етнички разноликим државама, централне власти често доживљавају парадипломатију као пријетњу сопственом ауторитету, па чак и као могућу уводну фазу ка сецесији. Lescours (2002: 6) наглашава да у таквим контекстима власти не презају од тога да се оштро супротставе, често користећи све расположиве правне и политичке инструменте како би ограничиле дјеловање субдржавних јединица на међународном плану. Примјер односа између шпанске државе и Баскије поводом отварања представништва у Бриселу јасно илуструје овај феномен — иако је Уставни суд 1994. године признао право Баскијске владе да одржава међународну канцеларију, дуга и напета правна борба открила је дубоко неповјерење Мадрида према регионалној аутономији (Lescours, 2008: 11–12). Слична ситуација забиљежена је и у Босни и Херцеговини, када је бошњачки члан Предсједништва 2008. године покушао да блокира лобистичке активности Републике Српске у Сједињеним Америчким Државама — иницијатива која је, такође, одбијена од стране Уставног суда. Иронија је у томе што овакве реакције централних власти често производе супротан ефекат од жељеног. Умјесто да умире тензије, прекомјерна контрола центра има потенцијал да радикализује регионалне актере.

Wolff (2007: 11) упозорава да покушаји ограничења или обесмишљавања парадипломатских активности субдржавних јединица често бивају контрапродуктивни, јер не само што могу

продубити постојеће тензије између централне власти и федералних јединица, већ и отежати легитимно управљање унутар самих региона. Умјесто да допринесу институционалној стабилности, такве мјере неријетко воде ка појачаном осјећају фрустрације, маргинализације и политичке дистанце, чиме се нарушава повјерење и сарадња између различитих нивоа власти. Није случајно што су репресивне мјере шпанске државе према Каталонији након референдума 2017. године додатно појачале осјећај фрустрације и одвојености у региону. Логика репресије ријетко води ка смиривању ситуације — напротив, често подгријава управо оно што централне власти настоје да сузбију.

Kincaid (2003: 90) наглашава да међународне активности субдржавних јединица ријетко представљају основни узрок сукоба са централним властима. Чешће, оне дјелују као фактор који само продубљује већ постојеће политичке, економске или идентитетске тензије. Ова тврдња заснива се на увиду да парадипломатија најчешће није извор нових подјела, већ средство кроз које се унутрашње напетости додатно интензивирају. Такав приступ потврђује и шире теоријско разумијевање парадипломатије као показатеља постојећих конфликта, а не као директног узрочника дестабилизације односа између различитих нивоа власти.

Размјера и динамика напетости и конфликта који проистичу из међународног ангажмана федералних јединица и региона не могу се сагледати одвојено од унутрашњег уређења саме државе. Прије свега, политичка и етничка хетерогеност државе значајно утиче на то како се субдржавне иницијативе у иностранству перципирају – било као легитимна артикулација регионалних интереса, било као пријетња националном јединству. У државама са израженим етничким или регионалним разликама, сваки облик спољнополитичког дјеловања субдржавних актера може лако добити симболичку тежину која превазилази домен конкретне политике и постаје питање идентитета, лојалности и суверенитета. Lescours (2008: 9) с правом истиче да се међувладини сукоби чешће јављају у државама мултинационалног и вишеетничког састава, као што су Канада, Белгија, Шпанија, Босна и Херцеговина и друге. У тим случајевима, међународно дјеловање федералних јединица и региона није само питање надлежности

или економске користи, већ и начин на који се те заједнице представљају као културно, етнички и политички посебне. Управо због тога парадипломатија у таквим околностима лако прераста у осјетљиво поље – не само за артикулацију регионалних интереса, већ и за отварање питања идентитета и аутономије, што може додатно појачати тензије у односима са централним властима.

Квалитет односа између централних и регионалних власти, као и институционална архитектура која те односе регулише, играју кључну улогу у обликовању простора за парадипломатију. Уколико ти односи почивају на повјерењу, транспарентности и функционалном партнерству, мања је вјероватноћа да ће доћи до конфронтација. Насупрот томе, у контекстима у којима доминирају централистичке тенденције или недостају јасна правила о расподјели надлежности, свака иницијатива „с периферије“ може бити схваћена као узурпација државних овлашћења.

Тензије које произилазе из међународних активности субдржавних јединица углавном одражавају дубље унутрашње конфликте између различитих нивоа власти. У таквим околностима, забрана или ограничавање тих активности ријетко доприноси трајном рјешавању проблема; напротив, рјешење се налази у превазилажењу основних унутрашњих спорова и неспоразума (Kincaid, 2003: 90), било кроз институционална прилагођавања, прерасподјелу надлежности и ресурса, било симболичким признавањем регионалних идентитета. Игнорисање ових питања и површно сузбијање парадипломатских активности не само што одлаже рјешавање криза, већ их често и додатно продубљује. Однос између централних власти и њихових субдржавних јединица у погледу међународног дјеловања остаје сложено и често напето поље преговарања моћи, повјерења и супротстављених интереса. Feldman и Feldman (1984: 39) с правом указују да се простор који државе остављају за парадипломатију у великој мјери одређује природом међувладиних односа – да ли су они у основи кооперативни или пак обиљежени антагонизмом. Управо од тога зависи да ли ће парадипломатски ангажман бити подстицан, толерисан или строго контролисан.

У контексту федералних држава, стабилност и функционалност уставног поретка у значајној мјери условљене су природом

односа између различитих нивоа власти — било да су ти односи засновани на сарадњи и узајамном повјерењу, или оптерећени тензијама и институционалним споровима (Zimmerman, 2006: 1). Свака федерација посједује властити сет механизма међувладине координације, који одражавају специфичности њеног уставног уређења и политичке историје (Poirier, 2002: 24). Иако је успостављање ових механизма у принципу добровољно (Bolleyer, 2009: 1), поједине федерације — попут Белгије — могу одлучити да их институционализују, чиме се успоставља формализован оквир за међувладину сарадњу. У управљању међувладиним односима, Белгија је развила читав низ механизма који омогућавају усклађивање политика и активности различитих актера у бројним секторима. Како истиче Poirier (2002: 31), сарадња у оквиру белгијског федерализма представља „прагматичан алат“ и „неопходну протувриједност повећаној аутономији федералних јединица“. У области спољне политике, постоји неколико значајних механизма сарадње и координације. Један од њих је Интерминистарска конференција за спољну политику (CIPE), основана 1998. године (Senate of Belgium, 2011). CIPE окупља представнике федералне владе, као и влада региона и језичких заједница, и састаје се на иницијативу било које стране ради разматрања питања из области заједничких надлежности. Поред тога, Споразум о сарадњи из 1994. године (Belgian Federal Government, 1996) регулише процедуре закључивања споразума у надлежностима које се дијеле између федералне и субдржавних влада. Према овом споразуму, федерална влада је у обавези да обавијести CIPE о почетку преговора, док субдржавне јединице могу иницирати преговоре преко исте конференције. Иако регије и заједнице могу одлучити да не учествују у преговорима, задржавају право да потпишу договор без измјена или да га у потпуности одбију. У случају неслагања, федерална влада је дужна да о томе обавијести међународне партнере. Ови институционализовани механизми омогућавају ефикасну координацију и мирно рјешавање спорова унутар сложеног федералног система Белгије. Истовремено, они значајно смањују потенцијал за конфликте у области парадипломатије, те представљају примјер успјешне интеграције регионалних актера у процес креирања и провођења спољне политике.

Слиједећи белгијски модел институционализоване координације између федералног нивоа и федералних јединица, Босна и Херцеговина је успоставила систем који омогућава усаглашавање ставова свих нивоа власти у процесу европских интеграција. Одлуком о систему координације процеса европских интеграција у Босни и Херцеговини из 2016. године успостављен је институционални оквир и механизми за сарадњу између различитих нивоа власти у погледу испуњавања обавеза из процеса приближавања Европској унији. Овај систем је заснован на уважавању уставне структуре и на принципима хоризонталне и вертикалне сарадње, посредством тијела као што су Колегијум за европске интеграције, министарске конференције, Комисија и радне групе (Савјет министара Босне и Херцеговине, 2016). У пракси, већина централних власти дозвољава својим субдржавним јединицама одређени ниво међународног дјеловања, под условом да те активности не доводе у питање државне интересе, нити нарушавају имиџ који централна власт настоји пројектовати у међународној заједници (Balthazar, 1999: 153). Према мишљењу Atkey-а (1970/1971: 252), федералне или централне власти не би требало да сеprotиве развоју међународних активности својих субдржавних јединица и региона, уколико постоји „пуна и искрена транспарентност“ у вези с тим активностима и уколико оне не угрожавају националне интересе. Ризик од конфликта знатно расте у ситуацијама када централну власт контролише једна политичка партија, а субдржавне јединице или регије друга (Kincaid, 2003: 90). Такав распоред политичке моћи, познат као кохабитација, у политичким системима често доводи до повећаних напетости између различитих нивоа власти. Узрок томе лежи у чињеници да се интереси, приоритети и политички циљеви ових нивоа могу дубоко разилазити, што отежава сарадњу и подстиче институционалне и политичке сукобе. Поред унутрашњег уређења државе и квалитета међувладиних односа, и сама природа међународних активности које субдржавни актери предузимају значајно утиче на начин на који ће централна власт реаговати. Kincaid (2010: 18) истиче да међународне активности субдржавних актера које су мотивисане националним аспирацијама имају већу вјероватноћу да доведу до конфликта с

централним властима у односу на активности које проистичу из економских интереса. Он такође упозорава да такве иницијативе, нарочито када потичу од федералних јединица или региона, могу изазвати унутрашње тензије унутар саме заједнице, јер не дијеле сви грађани исте националне тежње које се пројектују у међународној арени (Kincaid, 2010: 18).

Duchasek (1984: 20–22) идентификује седам основних извора отпора централних власти према међународном ангажману субдржавних јединица. Први се односи на принципијелно противљење сваком облику слабљења централне власти, често поткријепљено позивањем на уставне одредбе. Други и трећи извор отпора проистичу из страха од промјена и од увођења нових и сложенијих образаца дјеловања. Четврти разлог лежи у неповјерењу према капацитетима кадрова из федералних јединица и региона, који, по процјенама централних власти, не располажу довољним искуством или вјештинама за учешће у међународним процесима. Пети и шести мотив повезани су са страхом од настанка политичког и административног хаоса, као и са бојазни од појаве тзв. „субдржавног егоцентризма“ — ситуације у којој једна јединица намеће своје интересе на штету других. Посљедњи, али посебно осјетљив извор отпора, јесте страх од сецесије и територијалне дезинтеграције државе.

Класификација коју нуди Duchasek (1984) представља вриједан аналитички оквир за разумјевање разлога због којих централне власти често испољавају отпор према ширем међународном ангажману субдржавних актера. Она показује да тај отпор није ограничен на уставноправне аргументе, већ обухвата шири спектар политичких изазова, институционалних бојазни и скепсе према намјерама актера укључених у процес парадипломатског дјеловања. Упркос отпорима и резервама које централне власти често исказују, парадипломатија се данас намеће као непорецив и све видљивији аспект савремених међународних односа. Њена појава и развој одражавају свеукупну сложеност политичких система у доба глобалне међузависности и указују на потребу преиспитивања традиционалног, државоцентричног модела дипломатије. Истовремено, она отвара простор за увођење флексибилнијих, инклузивнијих и демократски оријентисаних приступа у облико-

вању и спровођењу спољне политике. У том контексту, поставља се суштинско питање: како и у којој мјери могу спољни односи субдржавних јединица коегзистирати са званичном спољном политиком државе? Soldatos (1990: 38) нуди аналитичку подјелу на два могућа сценарија: „кооперативну (подржавајућу) акцију“ и „паралелну (замјенску) акцију“. У првом случају, парадипломатске активности регија и федералних јединица координисане су са централним властима или се развијају у партнерству с њима (Soldatos, 1990: 38). У другом, субдржавни актери наступају самостално на међународној сцени, било у складу, било у сукобу са државном политиком (Soldatos, 1990: 38). Развијајући ову типологију, Tatham (2010: 78) разликује „кооперативну парадипломатију“ од такозване „парадипломатије заобилажења“. Док се прва одвија у сарадњи и синхронизацији са државним институцијама, друга представља самосталне и често независне иницијативе субдржавних актера, који, због различитих ограничења, одлучују да дјелују изван оквира државне дипломатије (Tatham, 2010: 78). У пракси, многе федералне јединице и регије преферирају развој сопствених механизма спољног дјеловања, нарочито у ситуацијама када су искључене из државоцентричних дипломатских мрежа (Lecours, 2002: 3). У својој студији о четири канадске провинције — Квебеку, Алберти, Онтарију и Британској Колумбији — Feldman и Feldman (1984: 39-40) показују да се, и поред сличних циљева, њихове стратегије разликују у зависности од односа са федералном владом. Квебек је, посебно у прошлости, досљедно градио свој посебан међународни наступ, настојећи да се афирмише у франкофонском свијету, често и мимо консензуса са Отавом (Feldman и Feldman, 1984: 50). Слична логика примјењује се и у другим федералним системима. Америчке савезне државе, иако у већини случајева дјелују у складу са спољнополитичким циљевима федералне владе, развиле су опсежну мрежу представништава — више од 300 канцеларија широм свијета — чиме су створиле сопствену инфраструктуру за промоцију својих интереса у међународним оквирима. Ови примјери показују да парадипломатија не мора нужно бити резултат конфронтације са централним властима, већ може представљати прагматичан одговор на институционалне, политичке или економске потре-



бе субдржавних заједница. Умјесто да се посматра као пријетња државном суверенитету, она се може сагледати као допринос модернизацији и демократизацији спољне политике, те као средство које омогућава бољу артикулацију разноликих интереса унутар сложених, вишеслојних државних система. На тај начин, парадипломатија не доводи нужно до ерозије државног ауторитета, већ може представљати функционално проширење његовог домета — инструмент који, ако се мудро регулише, може послужити и као ресурс стабилности и као канал демократског израза у све комплекснијем међународном амбијенту.

РАСТУЋИ УТИЦАЈ ПОКРЕТА ЗА ЉУДСКА ПРАВА И транснационалних мрежа оснажио је не само појединце, већ и маргинализоване етничке, вјерске и језичке заједнице — нарочито народе без сопствене државе — да захтијевају признање као посебне политичке заједнице. Те групе све чешће своје захтјеве формулишу у оквирима колективних права, настојећи да остваре „самоуправу и препознатљив глас у националним и међународним пословима“ (Kincaid, 2003: 76). У том процесу, међународна сфера се све чешће разумије као канал кроз који се могу афирмисати колективни идентитети и утицати на обликовање политичких наратива изван матичне државе. За регије с израженим историјским или културним идентитетом, међународна активност више није искључиво инструмент за остварење економских циљева, већ постаје кључни механизам за „опоравак идентитета и легитимизацију перципираног суверенитета“ (Kincaid, 2003: 76). Својим активним присуством на глобалној сцени, ти субдржавни актери доводе у питање традиционални вестфалски модел државног суверенитета и истовремено отварају простор за артикулацију алтернативних политичких идентитета. У том контексту, нарочиту важност добијају међународне активности федералних јединица и регија чији се идентитет разликује од доминантног корпуса остатка државе. Како истичу Raquin и Lachapelle (2005: 82), изградња присуства у области спољне политике за ове субјекте није питање избора, већ представља „неопходан приоритет“, који им омогућава да истовремено ојачају унутрашњу легитимност и стекну спољно признање. Овај процес често укључује симболичке облике „државности“ — примјену дипломатских протокола, организовање културних размјена и отварање представништава која у пракси функционишу као квазидипломатска тијела (Sharafutdinova, 2003: 613).

Парадипломатија се све више исказује као двосмјерна стратегија: на унутрашњем плану представља инструмент афирма-

ције права на самоопредјељење кроз демонстрацију управљачких капацитета, институционалне зрелости и способности за самостално функционисање; док на међународном нивоу служи као средство за изградњу савезништава која могу дјеловати као полуге притиска на централне власти. Аутохтоне заједнице и народи без сопствене државе све чешће придјегавају парадипломатским каналима како би заобишли институционалне баријере матичних држава и директно се обратили међународним организацијама — попут Уједињених нација, Европске уније или Савјета Европе — у настојању да стекну признање, подршку или институционални статус. Овакве парадипломатске иницијативе не само да преиспитују ограничења класичног модела државне суверености, већ отварају простор за артикулацију нових облика политичке субјективности у глобалном поретку, при чему снажни националистички покрети често представљају кључни мотор ових процеса.

Lecours и Moreno (2001) пружају детаљну анализу начина на који национализам обликује међународне активности субдржавних јединица. Према њиховом тумачењу постојање снажних националистичких покрета мотивише регионалне власти да траже активнију улогу у спољнополитичкој сфери, истичући да се глобално присуство федералних јединица и регија најчешће јавља као посљедица таквих покрета (Lecours и Moreno, 2001: 2). Њихов аналитички оквир идентификује три кључна процеса кроз које национализам утиче на парадипломатију: (1) изградњу и учвршћивање идентитета, (2) артикулацију регионалних интереса и (3) политичко-територијалну мобилизацију (Lecours и Moreno, 2001: 3–5). Први процес — изградња идентитета — посебно је значајан за националистичке елите, које међународно дјеловање виде као механизам за јачање сопствене посебности. Према њиховом тумачењу, глобално присуство омогућава „додатну прилику за изградњу и консолидовање државног идентитета“, јер субдржавне јединице кроз такве наступе почињу да „дјелују као државе и да се представљају као такве“ (Lecours и Moreno, 2001: 3–4). Управо та перформативна димензија парадипломатије омогућава овим актерима да пројектују елементе државности на међународну сцену, чиме симболички превазилазе границе институционалних

ограничења. Други процес односи се на усвајање „државоликог дискурса“, у оквиру којег субдржавне јединице формулишу своје спољне активности као израз „националног интереса“ (Lescours и Moreno, 2001: 3–4). Ови интереси могу имати идеолошку (на примјер, подршка слободној трговини) или културну основу (на примјер, очување језика), али у сваком случају постају централни елементи међународне агенде субнационалних влада. Тако се настојања за заштитом културног идентитета преносе изван унутрашњег контекста, трансформишући се у транснационалне напоре који прелазе границе појединачне државе. Трећи процес — политичко-територијална мобилизација — повезује спољно-политичке активности са унутрашњим политичким циљевима. Субдржавне владе, изазивајући централне власти на међународној сцени, подстичу територијалну мобилизацију, користећи глобалну видљивост као средство за јачање сопствене унутрашње легитимности и напредовање државотворних стремљења (Lescours и Moreno, 2001: 5). Ова димензија неизбјежно носи елементе политичке конфронтације, јер кроз парадипломатске активности субдржавни актери доводе у питање искључиву надлежност централне државе у области спољних послова.

На овај начин, парадипломатија постаје више од пуке спољне сарадње – она се трансформише у стратешки инструмент унутрашње политике. Истовремено служи као средство регионалне афирмације и као полуга притиска на централне власти, отварајући простор за нове моделе расподеле власти и преиспитивање постојећег уставноправног поретка. У том контексту, међународно дјеловање субдржавних ентитета постаје важан индикатор трансформације суверенитета у савременим, комплексним државама, гдје се легитимитет све чешће гради не само унутар националних граница, већ и кроз учешће у глобалним мрежама и форумима. Међународне активности федералних јединица и региона одвијају се у оквиру три основне, али међусобно повезане сфере ангажмана: економске, културне и политичке (Blatter и др., 2008), о чему смо већ говорили у претходним страницама ове књиге. На економском нивоу, субдржавни актери настоје да остваре међународне везе првенствено ради јачања регионалне просперитетности и изградње независних финансијских основа,

дјелујући с циљем да „заштите или унаприједи економски просперитет своје регије и осигурају сопствене финансијске приходе“ (Blatter и др., 2008: 467). Та економска димензија манифестује се кроз различите канале, укључујући отварање представништава за трговину у иностранству ради привлачења инвестиција, учешће у прекограничним економским иницијативама које понекад заобилазе националне политике, као и развој специјализованих међународних тржишта за регионалне производе и услуге. Иако су ове активности усмјерене ка материјалним добицима, оне истовремено доприносе повећању политичке видљивости и административних капацитета региона на глобалном плану.

Културни аспект парадипломатије представља, можда, најизразитији и најмоћнији покретач међународног ангажмана. Субдржавни актери улажу значајне ресурсе у „очување институционалне посебности ради заштите културног идентитета“ (Blatter и др., 2008: 467), при чему очување језика често представља централни елемент тих настојања. Како показују Vengroff и Rich (2006: 112), постоји јасна повезаност између културне посебности и међународне активности, с тим што су регије са изразитим културним идентитетом обично активније на глобалном нивоу. Тај феномен је видљив у случајевима као што су Квебек, Фландрија, Каталонија, Шкотска и Баскија, гдје институције културе и промоција језика чине окосницу међународне стратегије. Ове регије су изградиле софистициране мреже културних представништава, осигурале чланство у међународним језичким организацијама и успоставиле обухватне програме културне размјене — све с циљем да пројектују и заштите свој јединствени идентитет изван граница матичне државе.

У политичкој сфери, субдржавни актери међународно дјелују ради „одбране или проширења своје политичке аутономије или утицаја“ (Blatter и др., 2008: 467), настојећи да регионалне преференције задрже релевантност у ширим процесима креирања политика. Ова политичка димензија огледа се у директном учешћу у међународним форумима, развоју капацитета за закључивање уговора који доводе у питање монопол централне власти над спољном политиком, као и у изградњи транснационалних савеза са регијама сличних стремљења. Политички аспект често

се надовезује на културне темеље, што се јасно види у трансформацији културних канцеларија Квебека у квазидипломатска представништва која се баве и економским и политичким питањима, као и у стратешким партнерствима Каталоније са другим регијама које његују снажне националистичке покрете.

Ове три димензије указују на сложену и динамичну природу парадипломатских активности, које се обликују у сталном односу између унутрашњих тежњи и међународног контекста. Културни фактори често заузимају примат, јер успјешно активирају дубоко укоријењене историјске наративе, мобилишу подршку становништва, представљају прихватљивији облик међународног ангажмана у односу на отворене политичке изазове и стварају трајну „вриједност брэнда“ која олакшава постизање економских и политичких циљева. Тако настаје самопојачавајући циклус у којем културна посебност доводи до међународног признања, што заузврат јача регионалну аутономију и ствара додатне капацитете за културну промоцију. Како се овај циклус понавља, регије које успјешно комбинују снажан културни идентитет с економским ресурсима и политичком одлучношћу — попут Квебека, Фландрије или Каталоније — све више се позиционирају као релевантни актери на међународној сцени. Њихов примјер показује како очување културе не представља само циљ по себи, већ дјелује као снажан механизам за постизање ширих политичких и економских циљева, истовремено учвршћујући регионални идентитет како унутар државе, тако и у глобалном контексту.

Сложеност парадипломатских процеса додатно се продубљује када се анализа усмјери на питање идентитета субдржавних актера. Док неке регије у међународним наступима истичу културну аутентичност као кључни ресурс, идентитет у ширем смислу обухвата мноштво међусобно испреплетених елемената — од језика, историјског искуства и институционалне културе, до економских специфичности и геополитичке позиције. Ови слојевити идентитети утичу на начин на који субдржавне јединице перципирају себе, дефинишу своје интересе и позиционирају се унутар државних оквира и на међународној сцени. Такав идентитетски оквир не само да обликује парадипломатске стратегије, већ истовремено доводи у питање ограничене дефиниције националне

припадности засноване на моделу државе-нације. Иако се у доминантном јавном и политичком дискурсу национални идентитет често своди на државни, бројни колективитети — попут Шкотске — посједују изграђену националну самосвијест без формалног суверенитета (Leith & Sim, 2024: 465–466). Поред тога, овакво поимање занемарује дијаспору, односно појединце који, иако физички изван територије своје „нације“, настављају да одржавају културну и идентитетску повезаност с њом (Leith & Sim, 2024: 465–466). Национални идентитет сложен је и динамичан феномен који се развија под утицајем историјских, политичких, културних и друштвених фактора, а његова промјенљивост огледа се и у томе што се колективна свијест, припадност и перцепција “нас” и “других” мијењају кроз вријеме.

Наративи о националном идентитету и припадности не настају у униформном теоријском оквиру, већ се обликују кроз различите културне, историјске и политичке перспективе. У настојању да се разумије нација као друштвена и политичка категорија, посебно је значајно уочити постојање различитих теоријских модела који дефинишу њену суштину и начине припадности. Један од утицајнијих приступа у том смислу нуди Anthony D. Smith (1991.), који прави разлику између западног и незападног модела схватања нације и идентитета. Према „западном“ моделу, национална припадност је у значајној мјери заснована на индивидуалном избору, те се најчешће повезује с грађанским концептом нације и правним статусом држављанства (Smith, 1991: 11). Насупрот томе, „незападни“ модел наглашава етничке и културне коријене, сматрајући национални идентитет одређеним рођењем унутар одређене етничке заједнице, без обзира на то да ли је појединац остао у својој заједници или се иселио (Smith, 1991: 11). Оваква подјела омогућава дубље разумијевање различитих приступа изградњи идентитета међу субдржавним актерима, чије се саморазумјевање често креће између ових полова.

Сложеност националног идентитета и његовог поимања нарочито долази до изражаја у вишенационалним друштвима и државама, гдје истовремено могу постојати и развијати се двојни, односно композитни идентитети (Сајић, 2018: 142). У државама као што су Канада, Белгија и Швајцарска, појам нације често се

тумачи као „политичка националност“, односно као шири појам који се прије свега односи на политички, а не културни идентитет (Smith, 1991: 11). Када је ријеч о федералним државама, Burgess (2006: 102–103) истиче да су неке, попут Аустралије, Аустрије и Њемачке, успјеле изградити културну хомогеност унутар својих граница. С друге стране, у појединим федерацијама нови, артифицијелни национални идентитети развијају се паралелно са претходно постојећим националним идентитетима, који су постојали прије формирања федералне структуре. Уз то, у процесу формирања федералних држава, одређене националне групе могу успјешно уклопити свој идентитет у нови федерални политички оквир (Burgess, 2006: 104). Примјера ради, иако Валонци представљају јасно дефинисану етничку заједницу, у међуетничким односима са Фламанцима, а нарочито у међународном контексту, они се чешће идентификују као Белгијанци. Слично томе, Бошњаци који чине већину у Федерацији Босне и Херцеговине више наглашавају свој идентитет као дио Босне и Херцеговине него као дио ентитета Федерације БиХ. Због тога се ни Валонија ни Федерација БиХ у овом контексту не могу посматрати као федералне јединице с израженим посебним националним идентитетом. Међутим, у неким федерацијама федерални идентитет развија се упоредо с постојећим националним идентитетима, што доводи до појаве двоструких идентитета. Као добар примјер за то служи Баварска, гдје њемачки и баварски идентитет коегзистирају паралелно.

Комплексност националних питања у вишенационалним државама илуструје примјер Уједињеног Краљевства, посебно кроз анализу енглеског идентитета који се често испитује у односу на британски национални идентитет. Ипак, остаје отворено питање да ли се енглески идентитет може посматрати као самосталан и независан од ширег британског оквира. До средине 2000-их, научна истраживања била су углавном усмјерена на шкотски и ирски национални идентитет, док је енглески национализам био релативно запостављен, што Kumar (2000: 576) објашњава као посљедицу дуготрајног порицања постојања посебног енглеског национализма. Управо је то порицање постало дио енглеске националне самосвијести, која се заснива на уверењу да су „Енглези

другачији од других народа“ управо због, како кажу, недостатка национализма Kumar (2000: 576). Поред тога, енглески идентитет се често идентификује с британским, што у другим дијеловима Уједињеног Краљевства бива доживљено као манифестација енглеске доминације и хегемоније. Историјска доминација Енглеске у оквиру Британског царства представља један од кључних разлога због којих су културни идентитети осталих народа у Краљевству, за разлику од енглеског, уживали снажнију институционалну подршку и развој (Сајић, 2018: 143). Символичан израз тог дисбаланса огледа се у изјави тадашњег премијера Дејвида Камерона након референдума у Шкотској, када је поручио да је „глас Шкотске“ јасно чуо, али да је дошло вријеме да се чују и „милиони гласова Енглеске“ (The Guardian, 2014). Овом изјавом Камерон је указао на растући осјећај политичке и културне заповијести унутар енглеске јавности, као и на потребу да се на дневни ред коначно стави тзв. енглеско питање.⁸

Међународне активности субдржавних актера са израженим идентитетом обично су сложеније и по свом облику ближе традиционалној дипломатији суверених држава, нарочито у поређењу са регијама чији се идентитет не разликује битно од доминантног унутар државе. Централне власти често такву врсту парадипломатског дјеловања доживљавају као потенцијални изазов суверенитету, па их сходно томе пажљиво надзиру, уз укљученост и ширег дипломатског апарата државе (Cornago, 2010: 14). Како међународна сцена може представљати прилику за изградњу и јачање сопственог националног идентитета (Lecours, 2002b: 96), овакви облици парадипломатије често се перципирају као политички осјетљивији у односу на оне које воде економски мотивисане регије, па чак и као потенцијални корак ка сепаратизму.

Међу парадипломатским актерима са израженим идентитетом, издвајају се поједини који су своје међународне активности

⁸ Енглеско питање односи се на институционалну и политичку неуравнотеженост унутар Уједињеног Краљевства након деволуције 90-тих година прошлог вијека. За разлику од Шкотске, Велса и Сјеверне Ирске, који представљају деволвиране јединице, Енглеска то није, нити има свој засебни парламент нити институције које би представљале само њене интересе. Тај проблем посебно је изражен кроз такозвано „вестлотијанско питање“, које доводи у питање легитимитет да посланици из других дијелова УК гласају о законима који важе искључиво у Енглеској „English Votes for English Laws“.

Табела 1: Субдржавни актери са израженим идентитетом и развијеном парадипломатијом*

Актер	Тип јединице	Идентитет	Карактеристике и почетак парадипломатије
Квебек	Провинција Федерална јединица	Национални/језички/ културни	Високо институционализована сопствена мрежа крај XIX вијека
Баскија	Аутономна заједница	Национални/језички/ културни	Културна и политичка парадипломатија почетак XX вијека
Каталонија	Аутономна заједница	Национални/језички/ културни	Културна и политичка парадипломатија 1980-их
Шкотска	Деволвирана јединица	Национални/језички/ културни	Културна и политичка парадипломатија 1990-их
Фландрија	Регион Федерална јединица	Национални/језички/ културни	Високо институционализована сопствена мрежа 1980-их
Баварска	Савезна држава Федерална јединица	Регионални/културни	Конезрвативна оријентација Економска парадипломатија 1990-их
Татарстан	Република Федерална јединица	Национални/језички/ културни	Политика, култура, привреда, фокус исламски свијет 1990-их
Република Српска	Ентитет Федерална јединица	Национални/језички/ културни	Политичка парадипломатија 1990-их

* У изради табеле коришћени су сљедећи извори Crikemans (2010), Zubiri (1999), Sharafutdinova, G. (2003), као и званичне странице Министарства међународних послова и Франкофоније Квебека, Канцеларијат Баварије, Владе Каталоније, Владе Шкотске, Фламандски Департман за спољне послове, Владе Републике Српске.

не само институционализовали, већ их и обликовали као продуктан унутрашњих политичких стремљења и процеса идентитетске артикулације. Управо те актере, код којих је веза између колективног идентитета и парадипломатске праксе најизразитија, сврстали смо у сљедећу табелу. Посебно се истичу регије које су релативно рано започеле своје међународне активности — као што су Квебек и Баскија, још крајем XIX и почетком XX вијека — што указује на дугорочну повезаност између историјски уко-

ријењеног идентитета и стремљења ка међународној видљивости. Остале јединице постале су активне током 1970-их, 1980-их и 1990-их година, периода који се у литератури препознаје као кључан за ширење парадипломатије и за почетке њеног академског концептуалисања. Важно је нагласити да табела није исцрпна, већ представља селективан преглед актера код којих је веза између идентитета и спољне активности најизразитија.

Табела указује на значај идентитетских одредница као покретача парадипломатских активности. Код неких субдржавних јединица, попут Каталоније, Фландрије и Шкотске, идентитет има снажну политичку димензију, при чему парадипломатија служи и као средство за артикулацију аутономашких или сепаратистичких тежњи. Посебно је упечатљив случај Шкотске као деволвиране јединице, гдје се спољнополитичке активности уклапају у шири процес изградње политичке посебности унутар Уједињеног Краљевства. У случају Баскије, поред културне и језичке специфичности, јасно су присутни и политички мотивисани аспекти који обликују њено међународно дјеловање. С друге стране, примјери попут Татарстана и Републике Српске показују како субдржавни актери у сложеним федералним и постконфликтним контекстима користе спољне активности као алатку за учвршћивање властитог положаја и идентитета, како на унутрашњем тако и на међународном плану. У том смислу, парадипломатија представља више од техничког инструмента – она постаје израз политичке субјективности и симболичке репрезентације у глобалном простору.

У процесу интернационализације федералних јединица и региона, идентитетски аспекти често се сматрају кључним елементом покретачке снаге национализма (Lecours & Moreno, 2001:4). Ипак, облици национализма и интензитет националистичких покрета знатно варирају међу актерима приказаним у табели. Док су у Каталонији и Шкотској ови покрети попримили облик референдума о независности, у Квебеку се манифестују кроз институционализоване захтјеве за признањем посебног идентитета. У случају Фландрије, Републике Српске и Татарстана, присутан је дискурс који заговара висок степен независност, који је често праћен одређеним иницијативама усмјереним ка већој аутоно-

мији и самосталности, а понекад чак и сецесији. С друге стране, у Баварској, национализам је вјероватно најмање изражен међу наведеним примјерима. Иако се на први поглед чини да је баварска парадипломатија превасходно економски мотивисана, културна и идентитетска компонента ипак представља један од три стуба њених спољних активности — поред политичко-административног и економско-технолошког стуба који укључује бизнис, науку, енергетику и заштиту животне средине (Staatskanzlei Bayern).

Питање идентитета остаје једно од кључних у анализи парадипломатије. Идентитетска динамика не само што утиче на интензитет и облик међународног ангажмана субдржавних јединица, већ обликује и начин на који централне власти и међународни актери перципирају легитимност тих активности. У том смислу, парадипломатија представља вриједан индикатор унутрашње политичке равнотеже, као и важан инструмент за афирмацију колективних идентитета у глобализованом свијету. Умјесто да се своди на технократску активност или само инструмент економског развоја, парадипломатија постаје простор у којем се преплићу културна самосвијест, политичка амбиција и стратешко позиционирање у међународном поретку. Њена анализа, стога, мора укључити пажљиво разматрање идентитетских основа и мотивација које стоје иза активности субдржавних актера, како би се у потпуности разумјеле трансформације савременог суверенитета и улога нових политичких субјеката у међународним односима. Парадипломатске активности мотивисане идентитетом представљају снажан израз тежњи за признањем, видљивошћу и већом аутономијом унутар постојећих државних структура. У глобализованом и политички вишеслојном свијету, ове праксе не само што преиспитују границе државне суверености, већ афирмишу право на различитост и постојање више нивоа политичке припадности. Снажнија укљученост субдржавних актера у међународне токове, посебно када је подупрта чврстим идентитетским темељем, између осталог указује и на потребу редифинисања начина на који се концептуализују нација, држава и међународни поредак у XXI вијеку.

Трагом парадипломатије дијаспоре



ДИЈАСПОРА СЕ У САВРЕМЕНИМ МЕЂУНАРОДНИМ односима све чешће појављује као партнер субдржавним актерима у њиховим парадипломатским настојањима. Док је традиционално перципирана као чувар културног наслеђа и економски посредник између матице и земље насељеника, данас она преузима активнију и сложенију улогу. Организоване дијаспорске заједнице утичу на јавно мњење, лобирају за интересе земље поријекла, мобилишу ресурсе и дјелују у оквирима формалних и неформалних дипломатских канала. Дијаспорске заједнице могу играти значајну улогу у обликовању међународног имиџа и заштити интереса својих матичних држава. Тај утицај остварују, између осталог, кроз посредно дјеловање на спољну политику земаља пријема, као и учешћем у процесима *изградње нације на даљину* (*long-distance nation building*), што подразумева стварање или реконструисање домовине у политичком, културном или симболичком смислу (Safran, 2007: 164). Оваква транснационална ангажованост дијаспоре указује на њихову способност да дјелују као мостови између различитих политичких и друштвених простора, те да активно учествују у артикулацији колективних идентитета и трансформацији геополитичких визија.

Дијаспоре се могу мобилисати посредством транснационалних мрежа или институционалних канала у земљама пријема с циљем подршке суверенистичким стремљењима матичних земаља, што је било нарочито изражено у случајевима албанске, јерменске и палестинске дијаспоре (Koinova, 2014: 1045). Осим политичке улоге, дијаспорске заједнице представљају и важан економски ресурс за своје домовине, првенствено кроз слање новчаних дознака, директна улагања и организовање хуманитарне помоћи. Новчане дознаке, посебно у контексту земаља у развоју, имају пресудан значај за њихов економски опстанак и дугорочни развој. Како истиче Totoricagüena, дијаспорске заједнице представљају актере који су „окретни и спремни на дјеловање, често без

обзира на могуће посљедице, јер нису директно одговорни било коме за своје поступке“.

Политичка димензија дијаспоре — која обухвата учешће у раду политичких партија, па чак и оснивање сопствених политичких субјеката — нарочито у срединама обиљеженим снажним националистичким покретима, може позиционирати дијаспору као релевантног носиоца парадипломатских активности (Cruset, 2012: 3). У том контексту, дијаспора може преузети улогу алтернативног гласноговорника интереса своје домовине у међународном простору, посебно у ситуацијама када су званични дипломатски канали ограничени или недовољно ефикасни, што додатно потврђује њен потенцијал у обликовању транснационалних политичких агенди.

Субдржавни актери с јасно израженим културним или националним идентитетом, слично државама, настоје да се ослоне на своју дијаспору као инструмент за унапређење сопствених спољнополитичких интереса. Интеграцијом дијаспорских заједница у оквиру јавне дипломатије, ти актери не само да проширују своје присуство на међународној сцени, већ и јачају капацитете за артикулацију и промоцију властитих наратива и приоритета у глобалном контексту. Дијаспоре могу значајно повећати свој политички утицај у земљама пријема и истовремено мобилисати финансијске, људске и симболичке ресурсе у корист политичких и националних циљева својих земаља поријекла (Keating, 1999: 5). Такав потенцијал посебно долази до изражаја у случајевима дуготрајних конфликта или борби за национално самоопредјељење, као што показују примјери ирске дијаспоре у контексту сјеверноирског питања, или баскијске дијаспоре у Сједињеним Америчким Државама, која је играла важну улогу у артикулацији и међународној видљивости баскијског покрета. У таквим контекстима, дијаспора дјелује као специфичан транснационални политички актер који премашује просторне и институционалне границе, ојачавајући парадипломатске капацитете својих матичних заједница. Субдржавни актери, нарочито они који теже већој видљивости на међународној сцени, препознају у дијаспори не само симболичку вриједност, већ и практичан инструмент унапређења својих спољнополитичких циљева. Било да је ријеч о

федералним јединицама или регионима с израженим политичким идентитетом, попут Квебека, Фландрије, Републике Српске, Баскије, Шкотске, Каталоније и др., или о градовима и покрајинама које граде економске везе, сарадња са дијаспором постаје важан дио њихове парадипломатске стратегије.

Ово поглавље се бави управо том динамиком – начинима на које субдржавни актери укључују дијаспору у своје међународне активности, механизмима сарадње који се при томе обликују, као и потенцијалима и изазовима које овакав приступ носи. Посебан акценат ставља се на чињеницу да дијаспора више није пасивни проматрач, већ све више активан учесник и понекад иницијатор парадипломатских процеса.

Истраживање дијаспоре као појаве суочава се са кључним епистемолошким изазовом – потребом за јасним одређењем самог појма и његовог значења и домета (Сајић, 2025: 200). Традиционално разумијевање дијаспоре као процеса присилног расељавања народа еволуирало је у сложенији савремени концепт који обухвата много шири скуп феномена од оних који су се првобитно везивали за старозавјетне јеврејске, као и грчке и јерменске заједнице (Сајић, 2025: 200). Данашња употреба овог термина обухвата разноврсне облике мигрантских заједница настајалих током посљедњих пет вијекова, које су се у академској литератури све до друге половине XX вијека третирале под различитим називима. Од 1980-их година термин *дијаспора* све чешће се користи као синоним за појмове *имиџрација* и *емиџрација* (Soukouna, 2024: 1) чиме се губи његова ранија, уже дефинисана конотација. Умјесто да означава искључиво историјске заједнице расељених народа, овај појам се постепено проширио и данас обухвата различите типове транснационалних популација које одржавају културне, економске и политичке везе са земљом поријекла. Такав семантички помак одражава шире друштвене и академске процесе, али истовремено поставља изазове у прецизном одређивању граница и карактеристика самог концепта. Међу утицајним теоријским приступима у проучавању дијаспоре, посебно се издваја дефиниција Вилијама Сафрана, који дијаспору одређује кроз низ карактеристика као што су: трајно расељавање у више држава, његовање колективног сјећања и митова о домо-

вини, осјећај дјелимичне искључености из друштва домаћина, идеализација повратка у матицу, посвећеност њеном опстанку и напретку, те очување различитих облика повезаности са земљом поријекла који обликују етнички идентитет и заједничку солидарност (Safran, 1991: 83-84).

Растућа улога дијаспоре у међународним односима довела је до обликовања новог, можемо слободно рећи, истраживачког поља или поддисциплине, која се све чешће означава као дијаспорска дипломатија, односно дипломатија дијаспоре. Ова област настоји да обухвати сложене и вишеслојне односе између дијаспора и државних, али и недржавних актера у сфери спољне политике и глобалног управљања. У оквиру проучавања дипломатије дијаспоре, истраживачи су користили изузетно широк спектар термина за описивање актера и процеса, при чему се посебно уочава терминолошка разноликост у именовању двије кључне државе укључене у односе са дијаспором – матичне државе и државе домаћина (Gilboa, 2022: 380). У различитим контекстима, ове су државе означаване појмовима као што су „матична држава“, „земља поријекла“, „држава пошиљалац“, „отаџбина“, „проширена нација“ или „држава емиграције“, с једне стране, те „земља домаћин“, „држава пријема“, „нова отаџбина“, „држава боравка“, „држава насељавања“, „држава одредишта“ или „имиграциона држава“, с друге стране, што указује на одсуство јединственог концептуалног оквира у овој новијој, али све значајнијој области међународних односа (Gilboa, 2022: 380).

Дипломатија дијаспоре представља облик политичког ангажмана у којем дијаспора дјелује као лимиални актер — на граници између унутрашње и спољне политике — посредујући и комуницирајући са различитим државним и недржавним актерима (Ho & McConnell, 2019: 250). Кроз мреже људи, информација и ресурса, она може истовремено да учвршћује државну моћ (територијализација) или да је доводи у питање и премјешта ван традиционалних оквира (детериторијализација) (Ho & McConnell, 2019: 250). Дипломатија дијаспоре не може се свести искључиво на инструмент у рукама матичних држава, јер дијаспора не дјелује само као продужена рука националних интереса, већ и као самосталан, транснационални актер који артикулише сопствене

циљеве, утиче на политику земље домаћина и матичне државе, и посредује у сложеним процесима међународних односа (Gilboa, 2022: 381). У том смислу, разликују се три облика дипломатског дјеловања: дипломатија *од стйране дијасйоре* - као иницијатива саме дијаспоре, *йуићем дијасйоре* - када државе користе дијаспору као канал комуникације или утицаја и *за дијасйору* - када се дипломатске активности воде у њену корист (Gilboa, 2022: 382).

Слиједећи ову концептуализацију, у овој књизи користићемо појам *йарадийломайија дијасйоре* како бисмо описали облике прекограничног политичког, културног и симболичког дјеловања дијаспорских заједница које не посједују сопствену матичну суверену државу, али се идентификују с одређеним народом, историјском територијом или политичким пројектом. Постоји разлика између националног идентитета појединца у домовини, односно „земљи поријекла“, и идентитета појединца у дијаспори; у домовини је идентитет углавном везан за мјесто боравка, односно пребивалиште унутар нације, док је у дијаспори често повезан с поријеклом, односно етничким или крвним коријенима као основом идентитета (Leith & Sim, 2024: 466). У том смислу, парадипломатија дијаспоре представља важан инструмент за афирмацију колективног идентитета и артикулацију националних или територијалних захтјева на међународној сцени. Ове заједнице, иако формално изван оквира класичне дипломатије коју воде државе, активно учествују у изградњи мрежа утицаја, промоцији људских и мањинских права, културном представљању, али и у лобирању за политичко признање и подршку својим матичним регионима или заједницама у матици. Таква пракса све чешће постаје препознатљива форма недржавне дипломатије, у којој дијаспора преузима улогу субјекта са амбицијом утицаја на глобалне токове.

Питање односа између субдржавних власти и њихових дијаспора добија посебну димензију у контексту политичких егзила, гдје културни и идентитетски елементи постају кључни инструменти очувања националне свијести и политичког континуитета. Током Франкове диктатуре, Баскијска влада у егзилу одржавала је своје политичке и економске делегације у бројним свјетским метрополама као што су Лондон, Париз, Њујорк, Мексико Сити,

Каракас, Богота, Панама Сити, Санто Доминго, Хавана, Буенос Ајрес и Монтевидео, укључујући и неке земље источне Европе, међу којима и Југославију (Totoricagüena, 2008: 56). Те делегације његовале су блиске везе с баскијском дијаспором, прије свега у оквиру питања политичког идентитета и настојања да се обнови демократија у Шпанији (Totoricagüena, 2008: 56). Оваква политика представљала је не само механизам симболичке легитимације и очувања континуитета баскијске државности у условима диктатуре и прогона, већ и стратешки начин одржавања националне свијести у расејању, кроз активно укључивање дијаспоре у политичке, културне и образовне иницијативе усмјерене ка будућој демократизацији домовине.

У савременом добу, институционално бављење питањима дијаспоре све више поприма формализоване облике, па се те надлежности најчешће организују у виду министарстава, посебних одјељења или ресора унутар постојећих министарстава, секретаријата или других управних структура (Сајић, 2025: 206). Формирање институција задужених за питања дијаспоре тијесно је повезано с појавом нових облика глобалног управљања миграцијама, преиспитивањем традиционалног појма суверенитета, као и с развојем концепата националног и транснационалног држављанства и идентитета (Gamlen, 2014: 183). Ова институционализација односа између дијаспоре и матице постала је обиљежје савременог доба, што потврђује и чињеница да је током 1980-их тек око петнаестак држава имало овакве институције, док је до 2014. године тај број нарастао на више од стотину (Gamlen, 2014: 182). Угледајући се на праксе националних држава, субдржавни актери све чешће приступају институционализацији односа са дијаспором, препознајући у тим везама важан потенцијал за економски напредак, културну размјену и јачање свог положаја у међународном контексту. Ове иницијативе се конкретизују кроз оснивање посебних канцеларија и одјељења унутар влада или скупштинских структура, као и кроз формулисање политика и програма усмјерених на одржавање и јачање веза са дијаспором, очување идентитета и мобилизацију материјалних ресурса и подршке на глобалном плану. Илустрацију овог приступа представља процес институционализације дијаспорских односа у Белги-

ји, који је тесно повезан са федерализацијом земље, при чему је свака од субдржавних заједница развила специфичне програме међународних односа, укључујући и активности усмјерене према дијаспори (Mandin, 2020: 53). У условима недостатка јединствених државних институција за подршку грађанима у иностранству, белгијски исељеници су се организовали кроз удружења која су, историјски гледано, била подијељена по етничким линијама између Фламанаца и Валонаца (Mandin, 2020: 53-54). Овај примјер показује како политичко-територијално уређење и етничке подјеле унутар државе могу утицати на обликовање дијаспорских политика и начине на који се остварују транснационалне везе. Фламанци и Валонци различито приступају повезивању са држављанима Белгије у дијаспори; Фландрија је знатно активнија у јачању социокултурних веза са својом дијаспором у односу на Федерацију Валоније и Брисела, што се огледа у примјеру потписивања билатералног споразума са Холандијом који олакшава приступ Фландријанаца холандским образовним установама у иностранству (Mandin, 2020: 56). Интелектуални, политички и културни напори усмјерени ка афирмацији фламанске културе и холандског језика датирају још из XIX вијека, када су их покренули фламански интелектуалци у оквиру ширег покрета за језичку и културну еманципацију (Sajić, 2017: 56). У континуитету с тим настојањима, током XX вијека развија се и организовани приступ фламанске дијаспоре очувању свог идентитета и повезивању са матицом. Знаменит примјер овог процеса представља настанак организације *Belgie in de Wereld* („Белгија у свијету“) 1963. године, која је проистекла из иницијатива фламанских миграната у бившем Белгијском Конгу (Lafleur, 2013: 119). Они су још током 1940-их и 1950-их покренули публикације на холандском језику, са циљем да очувају културни идентитет у емиграцији и супротставе се доминацији франкофонских структура (Lafleur, 2013: 119). Након стицања независности Конга и повратка великог броја Белгијанаца у домовину, ова група је отворила канцеларију у Бриселу како би пружила социјалну, психолошку и културну подршку повратницима, те оснажила транснационалне везе с дијаспором (Lafleur, 2013: 119). Након што су 1968. године избиле насилне демонстрације на Католичком универзитету у Левену,

изазване противљењем фламанских студената проширењу француске секције, талас протеста проширио се на читав фламански образовни систем. У атмосфери растућих политичких тензија, Белгија је 1970. године започела трансформацију из унитарне у федералну државу, оснивајући језичке заједнице са надлежностима у области културе и образовања. Као одговор на ове институционалне промјене и у циљу јасније артикулације своје културне припадности, организација *Belgie in de Wereld* се 1976. године преименовала у *Vlamingen in de Wereld* („Фламандци у свијету“), наглашавајући тако свој идентитет као представника фламанске дијаспоре (Lafleur, 2013: 120). Франкофони су, слиједећи примјер Фламанаца, такође основали своју асоцијацију. Године 1967. формирано је удружење „Белгија у свијету“ (*Belgique dans le Monde – BDM*), које је касније добило назив Унија Белгијанаца у иностранству (*Union des Belges de l'étranger – UBE*). Као одговор на преименовање фламанског удружења у VIW (*Vlamingen in de Wereld*), UBE је двије године касније промијенио назив у Унија франкофоних Белгијанаца у иностранству (*Union des Francophones Belges à l'Étranger – UFBE*), што додатно осликава дубоке језичке и културне подјеле унутар белгијског друштва, које се огледају и у организацији дијаспоре (Lafleur, 2013: 120-121). Ангажовање са дијаспором у Белгији разликује се по интензитету и усмјерењу, при чему су фламанске институције активније у његовању социокултурних веза, док франкофонске више теже остваривању економских и пословних интереса (Mandin, 2020: 56). VIW обезбјеђује значајну годишњу субвенцију од Фламанског министарства спољних послова која покрива већину њиховог буџета, док UFBE добија подршку регионалних власти кроз финансирање дијела особља, а у њиховом управном одбору заступљене су четири главне франкофонска политичке партије (Lafleur, 2013: 121).

У случају Баскије, прелазак у демократску етапу означио је нову фазу у односима са дијаспором, у којој су културне, образовне и институционалне иницијативе постале кључни механизми за обнављање и продубљивање веза с баскијским заједницама широм свијета. Након Франкове смрти (1975. године), а нарочито током деведесетих година ти односи додатно су ојачали увођењем

програма финансијске подршке пројектима у области културе, језика и истраживања, с посебним нагласком на очување баскијског језика и културног идентитета (Totoricagüena, 2008: 56). Од 1980-их година Влада Баскије организује и подржава међународне конгресе дијаспоре који представљају просторе за непосредне сусрете лидера дијаспорских организација, формулисање заједничких институционалних декларација и планова дјеловања, као и за успостављање и јачање личних и институционалних односа (Oiarzabal, 2017: 100). Међутим, упркос овим иницијативама, дијаспорске организације карактерише слаба унутрашња кохезија, што доводи до недостатка јединственог и усаглашеног гласа у утицају на политике и у домовини и у земљама примаоцима (Oiarzabal, 2017: 100). Изостанак унутрашње кохезије указује на потребу за систематским и стратешким приступима који ће ојачати капацитете дијаспорских организација и омогућити им ефикасније учешће у парадипломатским процесима. Ова појава није специфична само за баскијску дијаспору, већ је уочљива и у бројним другим дијаспорским заједницама широм свијета, што се може објаснити сложеностју њихових политичких, културних и идентитетских структура, као и варијабилним степеном укључености и интересовања појединачних актера према питањима домовине и земаља пријема. Поред тога, на унутрашњу структуру и кохезију дијаспора утичу и различити мигрантски таласи, узроци миграција и бројни други фактори, што захтијева дубљу и свеобухватнију анализу која, међутим, није предмет овог рада.

У контексту све веће институционалне аутономије, баскијске власти су 1994. године донијеле Закон о односима са баскијским заједницама у иностранству, чиме је означен почетак нове фазе унапређења сарадње између матице и дијаспоре, засноване на јасној политичкој намјери да се унаприједе односи са заједницама у расејању и симболично испуни „историјски дуг“ према Баскијцима који живе ван територије Баскијске аутономне заједнице (Totoricagüena, 2005: 277). До краја 1991. године, Баскијска влада је, ослањајући се на утицајне чланове дијаспоре, успјела да успостави важне политичке и економске везе са државним и субдржавним актерима, при чему је њен тадашњи предсједник Хосе Антонио Арданс у више земаља Латинске Америке и Сједињеним

Америчким Државама био приман с протоколарним почастима које се обично указују шефовима држава и влада (Totoricagüena, 2005: 270-271). Као резултат усвајања низа закона који се односе на дијаспору, те иницијатива усмјерених на интензивирање комуникације са дијаспором и утицаја на њен садржај, Влада Баскије је 1984. године основала Дирекцију за односе са баскијским заједницама у иностранству, првобитно у оквиру Министарства културе, а потом је премјештена у Канцеларију предсједништва 2011. године (Totoricagüena, 2008: 10). Ова институционална промјена представљала је прелазак са претежно симболичног и културно-идентитетског односа ка стратешки усмјереном и политички релевантнијем ангажману с дијаспором.

Слично баскијској дијаспори, током Шпанског грађанског рата и периода диктатуре Франка, велики број каталонских избјеглица пронашао је уточиште у бројним земљама, гдје су се придружили постојећим дијаспорским заједницама или основали нове. Ове заједнице у изгнанству одиграле су значајну улогу у одбрани начела парламентарне демократије, подршци шпанској Републици, као и у очувању каталонског језика и културе, чиме су допринијеле очувању националног идентитета и политичке свијести у изазовним историјским условима (Xifra & McKie, 2012: 820). Влада Каталоније, преко Секретаријата за спољне послове, систематски подржава активности цивилних „амбасадора“ који представљају Каталонију у иностранству, док се под појмом „каталонске заједнице у иностранству“ подразумјевају званично признате приватне организације – казали, културни центри, академска и пословна удружења – које широм свијета његују и промовишу каталонски идентитет и пружају подршку својим сународницима, доприносећи видљивости и јачању културне и националне присутности Каталоније у глобалном контексту (Xifra & McKie, 2012: 820).

Република Српска је дуго остваривала сарадњу са српском дијаспором ослањајући се прије свега на институционалне механизме Републике Србије. Република Српска је почела да развија сопствене институционалне механизме за сарадњу са српском дијаспором тек након одржавања Првог форума дијаспоре одржаном под покровитељством предсједника Републике Српске 2018. године у Бањој Луци, а који је поред званичника Србије

и Републике Српске окупио преко 150 учесника из 26 држава (Сајић, 2025: 209). Кључан корак у том процесу било је оснивање Одјељења за институционалну сарадњу и дијаспору 2019. године у оквиру Министарства за европске интеграције и међународну сарадњу, чиме је први пут успостављен формализован владин механизам за рад са дијаспором (Сајић, 2025: 210). Убрзо након тога, Влада је формирала и посебан ресор за дијаспору, те донијела Стратешки план сарадње са дијаспором (2020), који за циљ има јачање културних и идентитетских веза са Србима у расијању, институционализовање сарадње и реаговање на покушаје централизованог обликовања босанскохерцеговачке дијаспоре, при чему се посебно наглашава очување српског националног идентитета без обзира на географско поријекло (Сајић, 2025: 210).

Пренос надлежности на Шкотску, Велс и Сјеверну Ирску крајем 1990-их, познат као деволуција, омогућио је овим јединицама да развију своју парадипломатију и успоставе чвршће везе са дијаспором. Већ убрзо након деволуције, тадашњи први министар Шкотске Хенри Меклиш присуствовао је обиљежавању Тартан дана у Њујорку, а његов насљедник Џек Меконел наставио је ову праксу, препознајући значај овог догађаја за шкотску дијаспору (Leith & Sim, 2024: 469). Шкотска влада је 2010. године усвојила План за ангажовање дијаспоре с циљем да искористи њен потенцијал као ресурса за економски развој, што одражава општи тренд да је економски развој главни мотив већине дијаспорних стратегија, док је од тада настојала да продуби везе са дијаспором и успостави дугорочни стратешки оквир њеног укључивања до 2020-их (Leith & Sim, 2024: 471).

Централне власти држава понекад доживљавају регионалне дијаспоре као пријетњу, као што је рецимо у случају Шпаније, гдје је влада у Мадриду оспоравала, прекидала и покретала судске поступке против политика Каталоније и Баскије усмјерених ка сопственим дијаспорама, тврдећи да су те мјере противуставне и да нарушавају надлежности централне власти (Totoricagüena, 2005: 270). Са друге стране, баскијски представници истичу да шпанска држава не одражава адекватно регионалне и етничке посебности, те да институције Баскије имају легитимно право да одржавају непосредне везе са својим народом у расејању —

чиме се, уз укључење дијаспоре, отвара додатна димензија конфликта коју ниједна страна не може у потпуности контролисати (Totoricagüena, 2005: 270-271). Постоје и други облици настојања да се ослабе или прекину везе између дијаспоре и субдржавних актера, а један од њих јесте покушај асимилације регионалних посебности и идентитета кроз формирање јединствене, централизоване дијаспоре — као што је случај са настојањем стварања тзв. бх дијаспоре у БиХ. Савјет министара БиХ је 2017. године усвојио Политику о сарадњи са исељеништвом, чију су израду координисале институције на нивоу БиХ, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта, али без учешћа Републике Српске, која је исте године одбила да се прикључи пројекту „Дијаспора за развој“, који је спроводило Министарство за људска права и избјеглица БиХ уз финансијску подршку Владе Швајцарске и сарадњу са УНДП-ом и ИОМ-ом, као и да учествује у изради оквирне стратегије сарадње са исељеништвом из 2018. године (Сајић, 2025: 210). Овакав приступ би с једне стране водио ка асимилацији српског становништва поријеклом из БиХ у јединствену „босанску“ дијаспору, а с друге стране би довео до подјеле српске дијаспоре по географском поријеклу.

У проучавању улоге дијаспоре у спољној политици држава-домаћина, посебну пажњу заслужују теоријски оквири који настоје да идентификују конкретне предуслове за њено активно укључивање у те процесе. Један од значајнијих доприноса у том правцу даје Marinova (2017: 262), која предлаже теоријски модел заснован на четири кључна услова потребна за укључивање припадника дијаспоре у спољнополитичке активности државе-домаћина: (1) матица мора представљати зону спољнополитичког интереса за државу-домаћина; (2) мора постојати општа сагласност у политичким ставовима између доносилаца одлука у држави-домаћину и припадника дијаспоре; (3) припадници дијаспоре морају одржавати снажну повезаност с матицом; и (4) морају располагати релативно високим степеном социјалног капитала. Ови фактори представљају нужне предуслове за потенцијалну инструментализацију дијаспоре, али њихово постојање не гарантује аутоматски активну улогу дијаспоре у спољнополитичким стратегијама државе-домаћина, што указује на потребу за даљим истраживањем

контекстуалних и институционалних услова.

Упркос потенцијалу дијаспоре као значајног спољнополитичког ресурса, њена ефикасна мобилизација и политичка функционалност су често ограничени бројним изазовима. Један од кључних проблема јесте јединство и кохезија дијаспорских заједница, посебно када су у питању политичка питања. Ово је још израженије у ситуацијама када међу припадницима дијаспоре постоје различити политички ставови, па чак и опречна мишљења у односу на партије на власти у земљама поријекла. Због тога државе и субдржавни актери морају развијати стратегије које ће надвладати те подјеле и омогућити дијаспори да дјелује као кохерентан и утицајан партнер у спољнополитичком ангажману. Marinova (2017:279) упозорава да не постоји један јединствени „глас дијаспоре“ и да треба бити веома опрезан према медијским или другим представама „представника“ дијаспоре који говоре у њено име, јер су ставови, опредјељења и гласови унутар било које дијаспоре разнолики, супротстављени и аутентични; иако државе домаћини често бирају одређене појединце да их заступају ради узајамно корисних циљева, тај избор је увијек селективан, што може довести до искључивања различитих мишљења и отварања простора за могућу манипулацију. У том смислу, важно је сагледати и потенцијалне ризике који проистичу из политичке инструментализације дијаспоре, нарочито када се партијски интереси из матице пројектују на дијаспорске заједнице, чиме се нарушава њихова унутрашња кохезија и компликује њихов однос према политичкој стварности у домовини. Управо на те изазове указује Oiarzabal (2017: 98), наглашавајући да укључивање недржавних власти и политичких партија из матице у рад дијаспорских организација може имати дестабилизујуће посљедице, будући да се дијаспора често инструментализује као средство за (ре)конструкцију културне хегемоније и артикулацију супротстављених идеолошких наратива. Политичке тензије и борбе у матици дијаспора често не разумије у потпуности, јер јој недостају одговарајући когнитивни и контекстуални оквири, што доводи до улога пасивних, невољних или збуњених актера у процесима који их ипак дотичу. Узајамно неразумијевање и пројекције једних на друге додатно појачавају отуђење, због чега

Oiarzabal (2017: 100), упозорава да политичке елите у матици морају бити свјесне да таква инструментализација чешће служи њиховим циљевима него интересима саме дијаспоре. Стога, у планирању и имплементацији парадипломатских иницијатива усмјерених ка дијаспори, неопходно је усвојити одговоран и стратешки приступ који превазилази уско страначко позиционирање и тренутне политичке добити. Умјесто тога, потребно је тежити креирању дугорочно одрживих оквира сарадње који ће афирмисати повјерење, подстицати укљученост и осигурати стабилне везе између дијаспорских заједница и институција у матици. Само такав приступ може обезбиједити да улога дијаспоре у парадипломатском дјеловању буде ефективна, легитимна и у служби ширег јавног интереса, а не инструментализована у функцији пролазних партијских циљева.

III ДИО

ИНСТРУМЕНТИ И ПРАКТИЧНИ АСПЕКТИ ПАРАДИПЛОМАТИЈЕ

УПРЕТХОДНИМ ДИЈЕЛОВИМА КЊИГЕ анализирали смо појам парадипломатије, њене историјске коријене, теоријске дефиниције, покретачке факторе и мотивације, као и сложен однос државе и нације у контексту идентитетских питања, у овом трећем дијелу пажња се усмјерава на инструменте, облике и конкретне праксе парадипломатског дјеловања. Циљ овог дијела јесте да се истражи како субдржавни актери – било да су мотивисани економским, политичким, културним или идентитетским разлозима – користе расположиве алате у свом међународном дјеловању, те какви се обрасци и изазови при томе јављају.

Парадипломатија се не исцрпљује у домену норме и намјере – она је, прије свега, пракса: жива, динамична и разноврсна. Она укључује низ механизма, институционалних капацитета, формалних и неформалних мрежа, као и све разрађеније облике сарадње са међународним актерима. Од успостављања представништава у иностранству, преко учешћа у раду међународних организација и мрежа градова и региона, до закључивања билатералних споразума и формирања стратешких партнерстава – инструменти парадипломатије одражавају не само обим међународних амбиција субдржавних јединица, већ и дубину њиховог институционалног капацитета и политичке зрелости.

Овај дио књиге обухвата три тематске цјелине. У првом поглављу, под називом „С освртом на инструменте парадипломатије“, анализирају се главни институционални и правни инструменти који стоје на располагању субдржавним актерима. Посебна пажња посвећена је улози сталних представништава у иностранству, меморандумима о разумијевању, учешћу у специјализованим мрежама, као и изради стратешких докумената и програма међународне сарадње. Такође, разматрају се и ограничења која проистичу из уставно-правних и политичких оквира у којима се парадипломатско дјеловање одвија.

Друго поглавље, под називом „С освртом на мултилатералну парадипломатију“, бави се новијим трендом учешћа субдржавних актера у међународним организацијама и форумима. Истражују се улоге које регије и федералне јединице преузимају у оквиру организација као што су Уједињене нације, Савјет Европе, Европска унија, ОЕЦД и слично. Мултилатерална парадипломатија се овдје сагледава као простор за легитимисање парадипломатских иницијатива, размјену добрих пракси и обликовање глобалних политика у областима климатских промјена, одрживог развоја, миграција и заштите људских права.

Треће поглавље, „С освртом на практичне примјере парадипломатских активности“, усмјерено је на анализу студија случаја и емпиријских података који илуструју различите приступе, стратегије и исходе парадипломатског ангажмана. У фокусу су искуства региона попут Квебека, Каталоније, Фландрије, Шкотске, Баварске и Републике Српске, који су парадипломатију користили као средство за економску промоцију, културну афирмацију или политичко позиционирање. Анализом њихових политика, институционалне инфраструктуре, резултата и препрека, добија се свеобухватнија слика о начинима на које субдржавни актери функционишу у међународном простору.

Истовремено, у овом дијелу биће указано на то да се парадипломатско дјеловање одвија унутар комплексног и често амбивалентног односа са централним властима. Док неке државе парадипломатију подстичу као дио стратегије децентрализације или економске дипломатије, друге је доживљавају као претњу политичкој цјеловитости. Стога се практични аспекти парадипломатије не могу разумјети

изван политичког и уставног контекста у којем се реализују.

Трећи дио књиге, стога, има за циљ, не само да обједини теоријска и емпиријска сазнања о инструментима парадипломатије, већ и да понуди корисне увиде за практичаре, доносиоце одлука и све оне који су заинтересовани за конструктиван и одржив приступ међународном дјеловању субдржавних актера. У епохи све израженије глобалне интерконекције, парадипломатија постаје кључни канал кроз који регије и градови остварују своју глобалну видљивост, афирмишу своје вриједности и интересе, и учествују у обликовању будућности међународних односа.

С освртом на инструменте парадипломатије

У НАСТОЈАЊУ ДА СЕ ПАРАДИПЛОМАТИЈА САГЛЕДА као сложен и динамичан феномен савременог међународног поретка, посебну аналитичку пажњу заслужују инструменти посредством којих субдржавни актери артикулишу своје спољнополитичке, економске и културне интересе. Идентификација и анализа ових механизма од кључног су значаја за разумијевање не само домета њиховог дјеловања, већ и начина на који се они позиционирају унутар ширих процеса глобалне и регионалне интеракције. Инструменти парадипломатије обухватају разноврсне формалне и неформалне механизме којима се служе регије, провинције и градови у складу са својим уставним положајем, институционалним капацитетима и политичким амбицијама. Њихов конкретан избор условљен је вишефакторским оквиром — од степена политичке и административне аутономије унутар матичне државе, преко доступности економских ресурса, до приоритета у области међународне сарадње и позиционирања. Поред правних и економских детерминанти, употреба ових инструмената увелико зависи и од политичке културе, историјских искустава и начина уређења односа између субдржавног и централног нивоа власти. Иако се субдржавни актери разликују у погледу ресурса, надлежности и спољнополитичких мотивација, у пракси се често ослањају на скуп сличних механизма који су током времена постали све софистициранији, функционално разнолики и прилагођени конкретном институционалном контексту (Criekemans, 2010: 58).

Према једној од најутицајнијих класификација, коју је формулисао Duchasek (1990: 14-15), може се издвојити шест основних механизма парадипломатског дјеловања:

1. Оснивање сталних представништава у страним престоницама или у важним економским и политичким центрима. Та представништва служе као промотери интереса субдржавне јединице и као посредници у комуникацији са

страним институцијама, организацијама, компанијама и дијаспором. Њихов значај се нарочито огледа у континуитету односа и у способности да на терену утичу на перцепцију региона који представљају.

2. Званичне посјете регионалних или локалних лидера иностранству, усмјерене на јачање политичке видљивости, изградњу партнерстава и представљање субдржавне јединице као озбиљног и одговорног међународног чиниоца. Ове посјете често имају симболичку димензију, али и прагматичну функцију у смислу економске или културне сарадње.
3. Краткорочне информативне мисије (*fact-finding missions*) које омогућавају упознавање са најбољим праксама и моделима других региона, што може бити од значаја за креирање сопствених политика и иницијатива. Оне представљају ефикасан облик учења и размјене знања у доменима као што су урбано планирање, одрживи развој или иновације у управљању.
4. Организација трговинских и инвестиционих форума, сајмова и презентација ради промоције економских, туристичких, технолошких и културних потенцијала, чиме се јача економска димензија парадипломатије. Овакве активности могу послужити и као улазна тачка за међународне инвеститоре и нове облике сарадње.
5. Формирање слободних трговинских зона или других економских области које су отворене за међународну сарадњу, обично у координацији са централним властима, са циљем позиционирања региона на глобалној економској мапи. Ови инструменти се често користе као дио шире стратегије развоја и привлачења директних страних инвестиција.
6. Учешће на међународним конференцијама и форумима, било самостално или као дио националних делегација, са циљем успостављања контаката, размјене мишљења и обликовања регионалних и глобалних политика. Овакво учешће све више добија на значају у свјетлу глобалних изазова који захтијевају инклузивније облике управљања.

Поред ове основне типологије, савремени развој парадипломатије указује и на ширење инструмената у правцу нових, све

комплекснијих форми. Како истиче David Crikemans (2010: 58), парадипломатски арсенал данас укључује:

- Политичко представљање у иностранству, било кроз стална представништва или *ad hoc* делегације;
- Закључивање међународних уговора и споразума, гдје је то уставом дозвољено;
- Политичке декларације, писма о намјерама, протоколе о сарадњи и партнерства;
- Програме развојне помоћи и солидарности, као нове облике „меке моћи“;
- Учешће у мултилатералним иницијативама, као што су мреже регија и градова;
- Чланство у формалним и неформалним мрежама базираним на заједничким интересима или идентитетским везама;
- Јавну дипломатију, укључујући културне догађаје, медијске наступе и кампање.

Ови инструменти, било традиционални или иновативни, свједоче о брзој еволуцији парадипломатских пракси и о потреби да се оне схвате као саставни дио глобалне дипломатске архитектуре. Успјешно коришћење ових алата захтијева не само административне и институционалне капацитете, већ и стратешку визију, политичку зрелост и способности за адаптацију у динамичном међународном окружењу. Парадипломатски инструменти нису пуки технички алати, већ дио ширих политичких стратегија, кроз које се субдржавне јединице позиционирају као видљиви и утицајни актери у глобалном простору.

У претходном поглављу већ је било ријечи о томе да су почетком XX вијека Квебек и Баскија имали своје делегације и мисије у неколико свјетских метропола, укључујући Лондон, Париз и Брисел. Оснивање представништава у великим глобалним центрима представља промишљену економску стратегију сваке политичке јединице која тежи унапређењу спољнотрговинских односа и привлачењу страних инвестиција. Истовремено, ријеч је и о важној политичкој и културној стратегији усмјереној на изградњу колективног идентитета и стицање видљивости у међународним односима. Према тврдњи Blatter-а и сарадника (2008:

475), примарна функција ових представништава јесте економска, док се политичко-културни аспекти посматрају као споредни. Међутим, ова оцјена је тек дјелимично утемељена, јер не пружа задовољавајуће објашњење зашто је велики број европских регија и федералних јединица управо Брисел изабрао као мјесто свог дипломатског присуства.

Јачање утицаја Европске уније, нарочито након потписивања Мастрихтског уговора, учинило је Брисел све значајнијим центром моћи и дипломатских активности. У том контексту, многе федералне и друге субдржавне јединице почеле су са отварањем својих представничких канцеларија у овом граду. Раст значаја Брисела временски се поклапа са порастом међународног ангажмана субдржавних актера током деведесетих година XX вијека. Према појединим ауторима (нпр. Duran, 2015: 197), оснивање Комитета региона 1994. године представљало је снажан подстицај за многе федералне јединице и регије да успоставе своје сталне мисије у Бриселу. Ипак, Квебек је основао своју канцеларију у Бриселу много прије европских регија и федералних јединица. Њена првобитна надлежност обухватала је Белгију, Луксембург и Холандију, да би касније била проширена и на институције Европске уније. Град Бирмингем отворио је своју канцеларију већ 1984. године (Kettunen & Kull, 2009: 120), а убрзо су слиједиле и поједине њемачке савезне државе. До 1988. године, у Бриселу је дјеловало 15 субдржавних представништава, а до 1993. тај број је порастао на 54 (Marks et al., 2002:1). Тренд је настављен и у наредној деценији — до 2002. године број канцеларија достигао је 160 (Marks et al., 2002: 1), а до краја 2009. преко 250 (Kettunen & Kull, 2009: 120). Иако ове канцеларије немају формалну улогу у процесима доношења одлука у институцијама ЕУ, оне ипак имају важну функцију коју им додјељују њихове матичне регионалне или федералне власти. Град Бирмингем био је међу пионирима субдржавног институционалног присуства у Бриселу, отворивши своју канцеларију већ 1984. године (Kettunen & Kull, 2009: 120). Убрзо након тога, иницијативу су слиједиле и поједине њемачке савезне државе, што је означило почетак нове фазе у развоју парадипломатских активности унутар Европске уније. До 1988. године у Бриселу је функционисало већ 15 представништава

субдржавних актера, а до 1993. године тај број је порастао на 54 (Marks et al., 2002: 1). Тренд раста наставио се и у наредној деценији: до 2002. године забиљежено је 160 оваквих канцеларија, док је до краја 2009. године њихов број премашио 250 (Kettunen & Kull, 2009: 120).

Иако ова представништва немају формалну улогу у институционалном оквиру Европске уније, односно нису дио званичних механизма доношења одлука, она ипак играју значајну улогу као продужена рука регионалних и федералних власти. Њихова функција огледа се у праћењу регулаторних процеса, пружању подршке у аплицирању за фондове, као и у изградњи мрежа утицаја са другим субдржавним и наднационалним актерима. Упркос релативној транспарентности европског административног простора, данас је тешко утврдити тачан број активних субдржавних представништава у Бриселу, с обзиром на различите облике њихове институционалне артикулације, степене формализације и моделе организовања. Rodríguez-Pose и Courty (2018: 201–203) указују да број сталних представништава субдржавних јединица у Бриселу прелази 250, при чему је свака француска регија институционално заступљена у овом центру европске политике. Ваља, међутим, нагласити да се ова процјена односи искључиво на субдржавне актере из држава чланица Европске уније. Уколико се у обзир узму и представништва субдржавних јединица изван ЕУ простора — попут Републике Српске или Квебека — укупан број оваквих канцеларија у Бриселу је знатно већи, што додатно свједочи о важности Брисела као кључне тачке парадипломатског умрежавања у Европи.

Пораст научног интересовања за регионална представништва у Бриселу свједочи о релевантности овог појавног облика у савременим међународним односима. Супротно почетним очекивањима, интересовање академске заједнице за дјеловање европских субдржавних ентитета у Бриселу није опало, како запажа Tatham (2012: 64). Упркос томе што је концепт „Европе региона“ — као политичка визија и аналитички оквир — временом изгубио доминантно мјесто у академским и институционалним расправама, интерес за практичне облике регионалног учешћа у европским пословима остао је константан. Овај парадокс указује на дискре-

панцу између реторичког и практичног нивоа: док је ентузијазам за нормативну трансформацију ЕУ у „Европу региона“ ослабио, реални ангажман територијалних власти у европским политикама наставио је да се интензивира. У том контексту, субдржавне јединице наставиле су да улажу значајне ресурсе у јачање свог присуства и утицаја у процесима креирања политика Европске уније — како кроз оснивање специјализованих „европских“ одјељења унутар домаћих администрација, тако и посредством представничких канцеларија у Бриселу (Tatham, 2012: 64).

Данас се Брисел сматра једним од кључних жаришта парадипломатских активности у Европи, мјестом гдје се сусрећу интереси различитих субдржавних актера у покушају да остваре утицај на процесе одлучивања унутар институција Европске уније. Све већи број регија и федералних јединица користи своја представништва у Бриселу као инструмент за промоцију политичких, економских и културних приоритета, али и као начин да се позиционирају у сложеној мрежи европских интереса. Како истичу Blatter и сарадници (2008: 483), интереси ових територијалних јединица у одређеној мјери могу да уравнотеже доминацију утицајних приватних лоби група, чије дјеловање је често усмјерено на уско дефинисане функционалне циљеве. За субдржавне актере који стреме већој укључености у процес формулисања европских политика, институционално присуство у Бриселу све више се посматра као нужност. Оно омогућава директан приступ релевантним информацијама, умрежавање са другим актерима и континуирану заступљеност у фазама припреме и доношења одлука (Moore, 2007: 275). У том смислу, оснивање представничке канцеларије у срцу Европске уније не само да се препознаје као користан, већ и као готово неминован корак за оне субјекте који желе да активно обликују токове европске политике (Blatter et al., 2008: 484). Ипак, треба нагласити да успостављање и одржавање оваквих канцеларија изискује значајне финансијске и кадровске ресурсе. Не располажу све регије и федералне јединице истим капацитетима, што доводи до изражених разлика у обиму и интензитету њиховог присуства у Бриселу (Michelmann, 1990b: 348). Те неједнакости, поред институционалних, рефлектују и ширу асиметрију унутар ЕУ када је ријеч о могућностима за артикули-

сање субдржавних интереса на наднационалном нивоу.

Према анализи Rodríguez-Pose-a и Courty-ја (2018: 205), три основна покретача оснивања представништва субдржавних јединица у Бриселу могу се идентификовати као: економска прагматика, политичка амбиција и институционална еманципација. С једне стране, регије и друге територијалне власти настоје да обезбиде приступ фондовима Европске уније, субвенцијама и инвестицијама, као и да убрзају и осигурају ефикасну реализацију већ додијељених средстава. У том смислу, присуство у Бриселу види се као начин да се превазиђу административне баријере и оснажи финансијска позиција унутар сопствених развојних стратегија. С друге стране, мотивисане су и потребом да активно учествују у процесима формулисања европских политика, чиме траже утицај и препознатљивост у сложеном систему доношења одлука унутар институција ЕУ. Тиме се отвара простор за политичку артикулацију интереса који нису увијек у потпуности репрезентовани на нивоу централне државе. Трећи аспект који аутори истичу односи се на жељу појединих региона да, у одређеној мјери, заобиђу институционални монопол централних власти над спољним односима. Отварање представништва у Бриселу у том контексту дјелује као механизам за директну комуникацију са европским институцијама, чиме се унапређује аутономна спољна димензија њихове власти и гради сопствени међународни профил.

Поред три основна мотива које идентификују Rodríguez-Pose и Courty (2018: 205) — економских интереса, политичког утицаја и институционалне еманципације — ваља указати и на неколико других значајних покретача који објашњавају све присутнији тренд отварања субдржавних представништва у Бриселу. Један од њих јесте потреба за институционалним умрежавањем, односно остваривањем директних контаката са представницима других регија, европских институција, невладиних организација и секторских асоцијација. Брисел је препознат као чвориште формалних и неформалних мрежа, у којима субдржавни актери могу добити приступ релевантним партнерима, идејама и механизмима утицаја. Други важан мотив представља приступ информацијама, како о текућим политичким процесима унутар ЕУ, тако и о

будућим регулаторним иницијативама, фондовима и програмима подршке. Представништва омогућавају правовремено праћење развоја политика и рану реакцију на потенцијалне промјене које могу утицати на интересе дате регије или федералне јединице. Такође, удруживање са другим субдржавним актерима ради заједничког наступа у одређеним секторским или територијалним питањима постаје све значајнији аспект. Регионалне алијансе, заједничке иницијативе и координисани лобистички наступи доприносе већем утицају у односу на фрагментиране појединачне покушаје. Коначно, не треба занемарити ни симболичку димензију, односно елемент престижа. За многе субдржавне актере, физичко присуство у Бриселу има и симболичку вриједност — оно представља потврду политичке зрелости, амбиције и статусне равноправности унутар ширег европског простора.

Неки субдржавни актери, попут Квебека, Фландрије, Каталоније и других, развили су разуђене мреже представништава у иностранству које обухватају различите типове институција: од економских канцеларија усмјерених на промоцију трговине и привлачење инвестиција, преко културних центара који служе његовању и ширењу регионалног идентитета, до општих представничких канцеларија које функционишу као де факто политичке мисије њихових влада. Организациона структура ових канцеларија варира — неке су под директном управом субдржавних власти, друге функционишу у сарадњи са привредним сектором, док треће воде уговорне организације или специјализоване агенције (Michelmann, 1990b: 348). Разноврсност ових организационих модела, географске распрострањености и функционалних приоритета огледа се у конкретним примјерима актера који су развили сопствену дипломатску инфраструктуру у иностранству. У циљу систематизације ових података, Табела 2⁹ пружа компаративни преглед представништава изабраних субдржавних јединица, укључујући типове канцеларија, њихове локације, тематски фокус, као и начин организације и управљања.

⁹ У изради табеле коришћени су званичне странице Министарства међународних послова и Франкофоније Квебека, Канцеларијат Баварије, Владе Каталоније, Владе Шкотске, Фламански Департман за спољне послове, Владе Републике Српске, Владе Татарстана.

Табела 2: Представништва субдржавних актера у иностранству

Актер	Тип представништва	Број и локације	Фокус дјеловања
Квебек	Генералне делегације (8)	Брисел, Дакар, Лондон, Мексико Сити, Минхен, Њујорк, Париз, Токио	Привреда, образовање, култура, миграције, јавни послови
	Делегације (11)	Атланта, Бостон, Чикаго, Хјустон, Лос Анђелес, Мајами, Рим, Сеул, Сингапур, Вашингтон	Привреда, образовање, култура и јавни послови
	Биро (9)	Абиџан, Барселона, Пекинг, Богота, Мумбај, Рабат, Сао Паоло, Шангај, Тел Авив	Привреда, образовање, култура и јавни послови
	Трговинске/ Мултилатералне делегације (6)	Берлин, Милан, Бангладеш, Шенжен	Специфични задаци, Франкофонија, УНЕСКО
Баскија	Делегације (7)	Брисел, Њујорк, Мексико Сити, Буенос Ајрес, Сантијаго, Вашингтон	Политика, привреда, култура, дијаспора
	Трговинске канцеларије (22)	90 држава (Basque Trade & Investment)	Инвестиције, привреда, трговина
Каталонија	Културни центри (196)	20 држава	Култура, језик, дијаспора
	Делегације Владе (21)	Присуство на свим континентима осим Аустралије	Политика, култура, привреда
	Трговинске канцеларије (40)	33 државе (ACCIO–Catalonia Trade & Inv.)	Инвестиције, привреда, трговина
	Институт Рамон Љул (4)	Париз, Берлин, Њујорк, Лондон	Језик, култура, умјетност
	Кућа Владе (1)	Перпињан (Casa de la Gen.)	Култура, подршка Каталонцима
Шкотска	Канцеларије Владе (7)	Брисел, Копенхаген, Даблин, Отава, Вашингтон	Привреда, култура, образовање, инвестиције
	Шкотска кућа (2)	Брисел и Лондон	Економија, институц. сарадња
	Трговинске канцеларије (30)	30 држава (Scottish Dvlp. Int.)	Трговина и инвестиције
Фландрија	Генерално представништво (13)	10 билатералних, 3 мултилатерална	Политика, култура, привреда, инвестиције
	ФИТ (98)	98 канцеларија у 91 држави	Инвестиције и извоз
	Кућа културе 'Де Бракс Хронд'	Амстердам	Култура, умјетност
Баварска	Представништва (26)	24 државе (3 у Кини)	Инвестиције, економија, трговина
	Представништво при ЕУ	Брисел (20 запослених)	ЕУ послови
	Пуноовлашћено представништво (5)	Француска, Казахстан, Турска, Русија, Туркменистан	Политика, култура, привреда

Татарстан	Трговинска и економска представништва (11)	26 канцеларија у 24 државе (3 у Кини)	Инвестиције, економија, трговина
	Стално представништво (4)	Русија (3), Азербејџан	Политика, привреда
	Представништво (1)	Узбекистан	Политика, култура, привреда
Република Српска	Представништва (8)	Србија, Аустрија, Белгија, Израел, Грчка, Русија, Њемачка, САД	Политика, култура, привреда, дијаспора

Избор актера обухваћених у табели није случајан. Ријеч је о ентитетима који су већ били анализирани у Табели 1, а који дијеле заједничке карактеристике: изражен колективни идентитет, висок степен институционалне артикулације и континуитет у парадипломатским активностима. Управо захваљујући овим особинама, они представљају репрезентативне примјере унутар ширег феномена субдржавне дипломатије. Стога је њихово дубинско поређење, кроз призму типологије представништава у иностранству, важан корак ка бољем разумијевању практичних инструмената парадипломатског дјеловања.

На основу упоредне анализе типова, локација и фокуса представништава субдржавних актера, уочавају се значајне разлике у степену институционализације и географској расподјели. Квебек има најразвијенију мрежу, са 34 представништва широм свијета и активним учешћем у мултилатералним форумима као што су УНЕСКО и Франкофонија. Баскија се издваја бројем културних центара и трговинских канцеларија, посебно кроз Basque Trade & Investment. Каталонија има институционално најсложенију структуру, са 21 владином делегацијом и снажним културно-језичким фокусом. Шкотска дјелује кроз мању, али балансирану мрежу која обухвата економију, образовање и иновације. Фландрија посједује снажну институционалну инфраструктуру, нарочито у економији и култури, док је Баварска оријентисана на економију, али са мањом институционалном видљивошћу. Татарстан има ограничен број представништава, али са високим степеном активности и амбицијом, укључујући и присуство при УН. Република Српска дјелује кроз неколико кључних представништава с нагласком на политичку и културну сарадњу, као и односе с дијаспором. Укупно гледано, модели представништава варирају у складу са уставним положајем, ресурсима и међуна-

родним амбицијама субдржавних актера.

Статус представништава субдржавних актера у иностранству суштински се разликује од положаја који уживају дипломатске мисије суверених држава. Према нормама међународног права, а посебно Бечкој конвенцији о дипломатским односима из 1961. године, дипломатске привилегије и имунитети су изричито резервисани за државе и међународне владине организације. С обзиром на то, представништва субдржавних јединица не могу уживати исти ниво правне заштите и протоколарног статуса као амбасаде и конзулати држава. Ипак, у пракси се развијају различити облици институционалне адаптације који омогућавају субдржавним актерима да остваре присуство у иностранству, често уз посредовање или сагласност матичне државе. На примјер, шкотске владине канцеларије обично су смјештене унутар амбасада Уједињеног Краљевства, што им обезбјеђује одређену формалну заштиту. Сличан модел примјењује се и на Фландрију, чије су делегације у иностранству акредитоване преко амбасада Белгије.

Посебан случај представља Квебек, односно Генерална делегација Квебека у Паризу, која ужива посебан – иако не пуни дипломатски – статус. Њен институционални положај резултат је вишедеценијских, блиских и пријатељских односа између Квебека и Француске, утемељених на заједничкој франкофоној култури, историјској повезаности и административним договорима између федералних власти Канаде и Француске. Иако није амбасада у формалном смислу, Делегација у Паризу ужива одређене привилегије и имунитете, укључујући слободу комуникације, приступ званичним институцијама и протоколарни третман. Симболички значај њеног статуса потврђује и пракса да генерални делегат Квебека предаје писма мисије предсједнику Републике Француске – на сличан начин како то чине акредитовани амбасадори. У области мултилатералне дипломатије, Квебек учествује у раду УНЕСКО-а као дио канадске делегације, у складу са споразумом из 2006. године који признаје улогу провинција у надлежностима подијељеним унутар канадског федералног уређења. С друге стране, представништва субдржавних јединица која нису акредитована преко амбасада држава-чланица или немају

званичну дипломатску повезаност, у правилу не могу рачунати на привилегије и имунитете. Њихов статус често зависи од законодавства и административне праксе државе домаћина, те су у тим случајевима класификована као културна, трговинска или информативна представништва без дипломатског статуса.

Иако се у литератури често истиче да је оснивање ових канцеларија прије свега израз политичких амбиција, те да су њихове реалне функције и капацитети ограничени (Hocking, 1999: 22), такав став захтијева критичко преиспитивање. Ограничавање значаја ових представништава искључиво на симболички ниво не одражава у потпуности ни комплексност њихових активности, нити утицај који остварују у конкретним областима — од умрежавања и прикупљања информација, до промоције интереса и учешћа у стратешким савезима. Управо то наглашава Cornago (2010), који указује да савремена парадипломатија све више одражава процесе нормализације, у оквиру којих субдржавни актери усвајају, прилагођавају и трансформишу дипломатске праксе. Он идентификује четири аспекта те нормализације: генерализацију, регионализацију, рефлексивну адаптацију и контроверзну регулацију. Иако сам термин *дејрофесионализација* не користи експлицитно, Cornago овим оквиром указује на ширење дипломатске активности изван уских, централизованих и професионализованих државних структура. На сличан начин, може се говорити и о децентрализацији или „деметрополизацији“ дипломатије, гдје класични модели засновани на престоницама и националним министарствима уступају мјесто новим облицима територијалног дипломатског дјеловања — попут сталних представништава регија у Бриселу или културних канцеларија у свјетским метрополама. У том контексту, субдржавна представништва не представљају само одраз политичке амбиције, већ и инструмент функционалног утицаја и артикулације интереса у глобалном систему који се све више одликује полицентричном и мрежном логиком. Њихово постојање указује на постепено преобликовање дипломатског простора, у коме субдржавни актери не само да учествују, већ га активно трансформишу.

Један од значајних инструмената који субдржавни актери често користе у оквиру својих међународних активности јесте

закључивање споразума — како правно обавезујућих, тако и необавезујућих — са државама, међународним организацијама, институцијама или другим регијама. Иако је овлашћење за потписивање међународних уговора ограничено на мали број држава, попут Аустрије, Белгије, Њемачке, Швајцарске и Босне и Херцеговине, ови примјери указују на значајну институционалну разноликост. Посебно се издваја Белгија, гдје регије и заједнице имају уставно загарантовано право да самостално потписују међународне уговоре у областима из своје искључиве надлежности, без потребе за сагласношћу Рех власти. У другим федералним системима, попут Аустрије, Њемачке, Швајцарске и Босне и Херцеговине, субдржавне јединице могу закључивати међународно обавезујуће споразуме са другим државама само уз претходно одобрење централне власти. Међутим, знатно ширу и флексибилнију примјену у пракси имају необавезујући инструменти као што су споразуми о сарадњи, протоколи о намјерама, меморандуми о разумијевању и слични акти. Ови облици међународног умрежавања омогућавају субдржавним актерима да изграде и одржавају дипломатске везе, избјегавајући формалне правне баријере које постоје у већини правних система. Упркос чињеници да поједине регије, попут белгијских, уживају формално право на закључивање међународних уговора, у пракси је број необавезујућих аранжмана — као што су меморандуми о разумијевању, административни договори и декларације о намјерама — знатно већи од броја правно обавезујућих уговора. Фландрија представља илустративан примјер овакве праксе: према подацима Владе Фландрије, до 2021. године ова регија је управљала и спроводила преко 230 различитих међународних уговора и партнерстава, што обухвата билатералне и мултилатералне споразуме, меморандуме и акте усклађене са правном регулативом Европске уније (Government of Flanders, 2021: 35).

Сличан, али знатно обимнији модел, примјећује се у случају Квебека, који је у периоду од 1964. до прве половине 2025. године закључио преко 800 међународних споразума, од којих је више од половине и даље на снази (Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec, n.d.). Од укупног броја, 83 споразума потписана су са међународним владиним организацијама

— укључујући УНЕСКО, Франкофонију, Међународну организацију рада и друге — а већина тих аранжмана и даље је важећа (MRIF Québec, n.d.). Споразуми се најчешће закључују у облику меморандума, конвенција и општих споразума, што одражава различите нивое правне снаге и институционалне обавезности. Остали документи су потписани или са државама, или са другим субдржавним актерима, што указује на висок степен институционалне капацитираности и дипломатске аутономије коју Квебек посједује у оквиру канадског федералног система. Садржински, ови споразуми покривају изузетно широк спектар области — од јавне управе, развојне сарадње и комуникација, до културе, људских права, економије, пољопривреде, трговине, туризма, транспорта и спорта — што јасно свједочи о холистичком карактеру квебечке парадипломатије и њеној стратешкој усмјерености ка успостављању стабилних и дугорочних партнерстава на међународној сцени. Форму меморандума о разумијевању као инструмент парадипломатске сарадње користи и Шкотска, која је закључила више таквих споразума са државама као што су Француска, Ирска, Данска и Кина, као и са субдржавним актерима попут Квебека, Фландрије и Калифорније (Scottish Government, n.d.). Ови меморандуми обухватају различите области од заједничког интереса, укључујући културу, енергетику, образовање, здравство и друге секторе унутрашње надлежности (Scottish Government, n.d.). Иако не представљају формално обавезујуће уговоре у смислу међународног права, овакви документи служе као важан основ за развој конкретних програма и иницијатива сарадње, те осликавају Шкотску као активног парадипломатског актера.

Регије и субдржавне јединице које теже међународном признању и афирмацији све више усмјеравају своје напоре ка развоју јавне дипломатије, при чему овај вид дјеловања често добија идентитетску димензију. Како примјећује Melissen (2011: 17), „регионална јавна дипломатија у великој мјери се односи на изградњу идентитета и нације“. У том смислу, јавна дипломатија представља важан инструмент којим регија или субдржавна јединица настоји да на међународној сцени афирмише свој имиџ, културну препознатљивост и политичку релевантност (Criekemans, 2010:



46). Садржај јавне дипломатије обухвата промоцију културе, туризма, образовања, економских потенцијала и трговине. Ове активности често служе као стратегија брендирања и обликовања позитивне слике о региону у свијести међународне јавности. За разлику од класичних облика парадипломатије, јавна дипломатија се ријетко доживљава као пријетња државном суверенитету, јер кампање културног, туристичког или образовног карактера обично не изазивају отпор централних власти. Управо зато, јавна дипломатија постаје све чешћи и „стандардни дио укупне дипломатске праксе“ (Melissen, 2005: 11). Неколико регија, попут Квебека, Шкотске и Каталоније, значајно су уложиле у развој јавне дипломатије, до мјере да је она постала институционално интегрисана у њихове администрације надлежне за спољне послове (Criekemans, 2010: 56). Ова пракса свједочи о нарастајућем значају јавне дипломатије као инструмента парадипломатског дјеловања, нарочито у контексту изградње и пројекције регионалног идентитета на глобалном нивоу.

С освртом на мултилатералну парадипломатију

И АКО ЈЕ ЧЛАНСТВО У МЕЂУНАРОДНИМ владиним организацијама превасходно резервисано за државе, субдржавне јединице и регије све чешће настоје пронаћи начине за укључивање у мултилатералне оквири. Такав ангажман усмјерен је на повећање видљивости, јачање утицаја и развој капацитета у области међународне сарадње. У зависности од природе организације и њених процедуралних правила, присуство субдржавних актера може се остварити кроз различите форме – од статуса посматрача и придруженог чланства, до пуноправног чланства под одређеним условима, као и кроз учешће у тематским радним тијелима, партнерствима или пројектним механизмима. У другим случајевима, институционални оквири омогућавају индиректно учешће субдржавних актера у мултилатералним процесима. Ово се најчешће остварује путем чланства у регионалним мрежама, учешћа у секторским платформама или кроз сарадњу са међурегионалним иницијативама које окупљају територијалне јединице са сличним интересима. На овај начин, субдржавни актери добијају прилику да учествују у обликовању одређених политика, размјени искустава и заступању својих интереса на наддржавном нивоу, чак и у случајевима када им формално чланство у главним организационим структурама није доступно.

У академској литератури поједини аутори истичу потребу да се учешће субдржавних јединица у раду мултилатералних институција издвоји као посебна категорија, различита од других облика међународног дјеловања, предлажући да се ова појава концептуализује као „мултилатерална парадипломатија“ (Neves, 2010: 24). У овој књизи усвајамо тај појам као користан дескриптивни оквир за означавање специфичних форми ангажмана субдржавних актера унутар мултилатералних форума, иницијатива и организација. Такво појмовно разграничење омогућава да се ови облици дјеловања сагледају изван традиционалне дихото-

мије државно/недржавно, те да се укаже на значај субдржавних јединица у изградњи глобалних мрежа сарадње, размјени јавних политика и обликовању нормативних оквира у областима као што су култура, образовање, заштита животне средине и људска права.

Одређене међународне владине организације омогућавају чланство субдржавним актерима под посебним условима и уз одређена ограничења, што представља изузетак у иначе доминантно државоцентричном међународном поретку. Такви аранжмани настају као резултат преговарачких процеса између државе и субдржавне јединице, али и захваљујући флексибилности саме организације у погледу критеријума чланства. Посебно истакнут примјер представља Међународна организација Франкофонија (*l'Organisation internationale de la Francophonie* [OIF]), у чијем су саставу, поред суверених држава, и одређене субдржавне јединице које уживају пуноправно чланство. Организација (OIF, n.d.) тренутно броји 56 пуноправних чланица (*États et gouvernements membres*), 5 придружених чланица (*Membres associés*) и 32 посматрача (*Observateurs*). У све три категорије налазе се и субдржавни актери, али је посебно значајно то што неки од њих – попут Квебека, Њу Брансвика и Федерације Валонија-Брисел – имају статус чланица са пуним правима, изједначен са државама. Канада представља један од најрепрезентативнијих примјера. Поред федералне владе, у пуноправном чланству Франкофоније налазе се и двије канадске провинције – Квебек (од 1971) и Њу Брансвик (од 1977). Представљене су као „Канада-Квебек“ и „Канада-Њу Брансвик“ (OIF, n.d.), што одражава и њихову институционалну аутономију у културним и језичким политикама, али и уставну везу са канадском федерацијом. Њихово учешће у организацији није симболичко, већ садржински активно и равноправно. Поред њих, у категорији посматрача налазе се и друге канадске провинције – Онтарио и Нова Шкотска (OIF, n.d.), што указује на ширину франкофоне димензије унутар Канаде. Слично је и са Белгијом, у којој Федерација Валонија-Брисел има пуноправно чланство у Франкофонији од 1980. године. Заједно са федералном владом Белгије, Валонија-Брисел учествује у организацији у складу са подјелом

надлежности у области културе, образовања и језика. Присуство Федерације Валонија-Брисел као равноправне чланице указује не само на степен институционалне и спољнополитичке релевантности субдржавних нивоа власти у Белгији, већ и на чињеницу да поједине међународне организације препознају и прихватају такав модел учешћа, уважавајући унутрашње уставне специфичности и функционалну аутономију ових актера. Поред ових примјера, одређене француске прекоморске заједнице такође су дио Франкофоније: Нова Каледонија има статус придружене чланице, док Француска Полинезија учествује као посматрач (OIF, n.d.), Иако су формално дио француске државе, ове територије посједују одређени степен политичке аутономије и институционалне способности да наступају у међународном простору.

Овакви примјери показују да Франкофонија, кроз институционализовано укључивање субдржавних јединица, не само да проширује оквире мултилатералне сарадње, већ и подржава модел у којем различити нивои власти добијају легитиман простор за представљање унутар глобалних организација. У том контексту, Квебек представља посебно илустративан примјер ове праксе. Његова интернационализација на мултилатералном нивоу, нарочито у оквиру Организације франкофоније (OIF), у значајној мјери је била подстицана и охрабривана од стране Француске (Sajić, 2023: 145). Почетак те подршке датира још из 1969. године, када је, на иницијативу Шарла де Гола, Француска увјерила Габон да упути позив Квебеку за учешће на конференцији о образовању за франкофонске земље. Тај потез је канадска федерална влада протумачила као озбиљну провокацију и реаговала привременим прекидом дипломатских односа са Габоном (Balthazar, 1999: 160). Први покушај Квебека да се институционално укључи у рад једне међународне организације везује се за његову иницијативу да добије чланство у Агенцији за културну и техничку сарадњу (*Agence de Coopération Culturelle et Technique*, АССТ), међувладиној агенцији за културну и техничку сарадњу у франкофонском свијету, која је касније прерасла у данашњи OIF. Квебек је тада захтијевао засебно чланство, истичући да је једини легитимни представник франкофонске популације у Канади. Међутим, такав захтјев је наишао на снажан отпор федералне владе у Отави,

која је заузела став да искључиво држава има право на званично представљање у међународним организацијама (Balthazar, 1999: 160). Ипак, упркос противљењу Отаве, постигнут је компромисни аранжман којим је Квебек добио могућност да учествује у раду АССТ-а као дио канадске делегације. Ова пракса је временом еволуирала и проширена је и на друге институције франкофоније, што је омогућило Квебеку да постепено ојача свој положај унутар мултилатералних оквира, па и самог ОИФ-а, чији је као што смо већи навели пуноправни члан.

Квебек активно учествује у свим комисијама, тијелима, радним групама и Сталном савјету Организације франкофоније (OIF). Поред тога даје и допринос раду свих извршних агенција ОИФ-а, укључујући Универзитетску агенцију за франкофонију (AUF), Универзитет Сенгор у Александрији, Међународну асоцијацију франкофоних градоначелника (AIMF), као и телевизијску мрежу TV5 Monde. Ова телевизијска мрежа омогућава Квебеку да емитује своје продукције, укључујући и информативни програм, до преко 370 милиона домаћинстава у више од 200 земаља и територија (OIF).

Како примјећује Mark (2010: 71), Организација франкофоније (OIF) представља много више од платформе за очување француског језика – за Квебек она је постала кључни механизам за афирмацију културног идентитета и политичке посебности у међународном контексту. Захваљујући мандату ОИФ-а да промовише франкофонску културу, Квебек је добио простор да се на глобалној сцени представи не само као дио канадске федерације, већ и као заједница са препознатљивим културним и историјским идентитетом. У оквиру ове организације, која данас обухвата 93 чланице, придружене чланице и посматраче (Sajić, 2023: 147), Квебек је своје мјесто оснажио кроз активно учешће у бројним институционалним структурама, укључујући комисије, радне групе и оперативне агенције. Такав ниво укључености омогућио му је да постане видљив и релевантан актер у мултилатералним оквирима, што представља изузетан примјер капацитета једне субдржавне јединице да, упркос ограничењима формалне државности, оствари трајно и утицајно међународно присуство.

Након што је унутар Организације франкофоније успоставио

стабилан и препознатљив положај, Квебек је своје институционално присуство на мултилатералној сцени проширио и на систем Уједињених нација, прије свега кроз сарадњу са УНЕСКО-м. Иако је ангажман у оквиру ове организације релативно новијег датума, он има велики значај за укупну међународну стратегију Квебека. Преломни тренутак догодио се 2006. године, када су владе Квебека и Канаде потписале споразум који представља, како је оцијењено од стране самог Квебека, један од најзначајнијих корака у историји његових међународних односа (Representative of the Government of Quebec in the Permanent Delegation of Canada to UNESCO, 2022). На основу тог аранжмана успостављена је функција Представника Владе Квебека у оквиру Сталне делегације Канаде при УНЕСКО-у, са дипломатским статусом савјетника. Овај модел заједничког дјеловања предвиђа да се канадске и квебечке власти, у оквиру надлежности Квебека, усаглашавају око ставова, политика и гласања у оквиру УНЕСКО-а, док представници Квебека равноправно учествују у састанцима и конференцијама, заступајући интересе провинције у областима образовања, културе, науке и информационог друштва (Government of Canada, 2022). Поред тога, активно граде односе са другим делегацијама и учествују у раду тематских група као што су Франкофонија и Комонвелт. Додатни импулс овој сарадњи даје и Међународна визија Квебека, представљена 2019. године као проширење спољнополитичке стратегије усвојене 2017. године. У том документу, као примарни принцип међународног дјеловања Квебека истакнут је значај афирмације језика и културе као кључних елемената идентитета (UNESCO, 2020). Посебно поглавље посвећено је промоцији квебечке културе и умјетника на глобалном нивоу, укључујући подршку извозу културних производа и учешћу на међународним смотрама. У том контексту, Влада Квебека настоји да активно доприноси заштити културне разноликости, нарочито у сарадњи са државама у развоју чланицама OIF-а, као и да додатно оснажи своју улогу у области културе унутар система УНЕСКО-а.

У сфери мултилатералног дјеловања, односно мултилатералне парадипломатије, Белгија представља један од најсистематичнијих и институционално најразвијенијих примјера укључивања

субдржавних јединица у спољнополитички процес. Њен федерални уставни оквир омогућио је формализацију сарадње између савезног нивоa и регија и заједница у различитим областима међународних односа, при чему је посебан нагласак стављен на учешће у раду међународних организација. Споразум о сарадњи из 1994. године између федералног нивоa и федералних јединица о представљању Краљевине Белгије у међународним организацијама које се баве питањима подијељених надлежности, предвиђа да су федералне власти у обавези да обавјештавају субдржавне јединице о свим релевантним активностима, програмима и иницијативама, те им омогућавају да активно учествују у састанцима, па и да имају своје представнике у сталним белгијским делегацијама (Belgium, 1994). Регије и језичке заједнице имају право да дају инструкције својим представницима у оквиру делегације, али само усаглашени став може бити изнесен унутар мултилатералног форума.

Истовремено, Споразум о сарадњи у погледу представљања Белгије у Савјету министара Европске уније, потписан исте године, утемељује комплексну структуру координације између федералног и субдржавних нивоa власти. Генерална дирекција за европске послове и координацију организује редовне консултације, с циљем да се постигне заједнички став који ће представљати Белгију у институцијама ЕУ (Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation of Belgium, n.d.). Хијерархијски и процедурално уређен систем координације који је успостављен овим споразумом обезбјеђује да, након усаглашавања званичне позиције Краљевине Белгије, министар вањских послова доставља одговарајуће инструкције Сталној мисији при Европској унији, уз обавезу информисања свих релевантних министара на федералном и субдржавном нивоу (Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation of Belgium, n.d.). Представљање Белгије у Савјету министара ЕУ организовано је према систему који обухвата шест категорија, у складу са подјелом надлежности између федералне државе и субдржавних јединица. У зависности од тематског домена, Белгију могу заступати федерални министри, министри региона или заједница, или се наступ реализује у оквиру модела подијељене

одговорности (FPS Foreign Affairs Belgium, n.d.). Карактеристичан примјер таквог аранжмана представља сектор рибарства, гдје Фландрија, као једина надлежна јединица, у потпуности преузима улогу заступања читаве државе. Ова пракса указује на висок степен функционалне подјеле у оквиру белгијског федералног модела и показује како субдржавни актери могу добити водећу улогу у међународном представљању у областима у којима имају искључиву надлежност.

Како наглашава Kerremans (2000: 36), дубоко укључивање белгијских региона и заједница у европска питања захтијева развој снажних и комплексних механизма координације између различитих нивоa власти. Управо из тог разлога, Белгија је развила институционални модел који омогућава равноправно учешће субдржавних јединица у формирању и заступању ставова на нивоу Европске уније. Посебно је значајно што је Белгија јединствена међу државама чланицама ЕУ по томе што је у свом акту о потписивању Амстердамског уговора изричито навела владе својих региона и заједница као саставни дио унутрашњег уставног механизма који учествује у креирању европске политике (Kerremans, 2000: 36). То указује не само на висок ниво формализоване подјеле надлежности, већ и на политичку вољу да се унутрашњи федерални плурализам институционализује и на спољнополитичком плану.

Пракса координације додатно је учвршћена оснивањем Комитета за мултилатерална питања (COORMULTI) 2000. године при Генералној дирекцији за мултилатералне послове и глобализацију, који, иако не почива на посебном споразуму, има централну улогу у усаглашавању ставова Белгије за наступ у мултилатералним организацијама (Van den Brande, 2012: 417). Swenden (2013: 373-374) наглашава да сарадња између федералног нивоa и субдржавних јединица у Белгији генерално добро функционише у области политика Европске уније и спољних послова, дјелимично због притисака који долазе изван самог државног система, а дјелимично и због чињенице да неуспјех у постизању унутрашњег договора може довести до смањења утицаја Белгије у међународним преговорима и процесима одлучивања. Насупрот томе, у питањима која се односе искључиво на унутрашње надлежности,

одлука о несарадњи може бити политички корисна, нарочито за Фландрију, која често настоји да минимизира институционалну сарадњу како би остварила већи степен компетенција (Swenden 2013: 373-374). Према запажањима Нарраerts-а и сарадника (2010: 138), Фландрија даје предност механизмима који заобилазе федерални контекст и омогућавају јој да се појављује у мултилатералној арени као самосталан актер, а не као дио белгијске делегације. Управо због настојања да се осигура видљивост и утицај изван уских националних оквира, Фландрија посебно тежи развоју мултилатералне дипломатије као стратешког инструмента свог међународног дјеловања. Фландрија, као федерална јединица са ексклузивним овлашћењима у бројним областима, препознаје значај укључивања у процесе у којима се креирају обавезујући стандарди, размјењују најбоље праксе и обликују глобалне политике које имају непосредан утицај на њене надлежности (FPS Foreign Affairs Belgium b, n.d.). Поред тога, мултилатералне организације дјелују као платформе легитимитета, сарадње и заштите темељних вриједности, као што су људска права и владавина права, што додатно мотивише Фландрију да у њима активно учествује као препознатљив и институционално озбиљан актер (FPS Foreign Affairs Belgium b, n.d.). Посебну димензију оваквом приступу даје начин на који је Белгија институционално организовала своје учешће у систему УНЕСКО. Наиме, за разлику од већине држава које имају једну централизовану националну комисију за сарадњу с УНЕСКО-ом, Белгија има двије посебне комисије: Фламанску комисију за УНЕСКО (Vlaamse UNESCO Commissie) и Франкофоно-њемачку комисију за УНЕСКО (Commission belge francophone et germanophone pour l'UNESCO). Ове комисије функционишу независно једна од друге и одражавају унутрашњу федералну структуру земље, као и подјелу надлежности по језичком и културном основу. Такав модел чини Белгију јединственом у оквиру система УНЕСКО, јер омогућава да се различити дијелови федералне државе директно и самостално ангажују у формулисању и провођењу политика те организације, чиме се додатно афирмише парадипломатска улога субдржавних јединица у области културе, образовања и науке. Упркос развијеном систему институционалне координације и

значајним овлашћењима које белгијски федерални аранжман пружа субдржавним јединицама у области вањских послова, само је Валонија пуноправна чланица једне међународне владине организације – Организације франкофоније (OIF). Остале јединице, попут Фландрије и Бриселске регије, нису пуноправне чланице ниједне међународне организације, већ свој међународни ангажман остварују кроз друге облике сарадње – учешће у делегацијама, институционализоване механизме координације, закључивање билатералних споразума и директну сарадњу са међународним организацијама. Упоредо с примјерима субдржавних јединица у федералним државама, постоје и аутономне територије које, успијевају да изграде институционализовано присуство у оквиру регионалних и мултилатералних структура. Њихово учешће заснива се на специфичним уставноправним аранжманима и договорима са матичним државама, што им омогућава да наступају на међународној сцени у областима у којима посједују функционалну надлежност. У том контексту, посебно се издвајају примјери као што су Оландска острва, Фарска острва и Гренланд, који на различите начине практикују парадипломатски ангажман у оквиру регионалне мултилатералне сарадње. Све три територије учествују у раду Нордијског савјета¹⁰ – регионалне парламентарне организације основане 1952. године – у својству дијела националних делегација: Фарска острва и Гренланд у саставу данске делегације, а Оландска острва у оквиру финске. Њихова заступљеност датира од 1971. године (Фарска острва и Оландска острва), односно од 1980. године у случају Гренланда (Creutz & Spiliopoulou Åkermark, 2021). У раду Нордијског савјета имају могућност предлагања иницијатива и учешћа у расправама, што представља значајан корак у правцу субдржавног учешћа у регионалним структурама, иако је њихова улога формално везана за државне оквире (Kurki-Suonio, 2022). С друге стране, у Нордијском савјету министара – извршном тијелу задуженом за међувладину сарадњу – наведене територије имају статус посма-

¹⁰ Нордијски савјет је регионална парламентарна организација основана 1952. године која окупља парламентарце из Данске, Финске, Исланда, Норвешке и Шведске. Заједно са Нордијским савјетом министара, он чини институционалну окосницу сарадње у области културе, образовања, екологије и безбједности.

трача без права гласа. Иако активно учествују у секторским радним групама и специфичним иницијативама, њихов институционални утицај на доношење одлука остаје ограничен (Creutz & Spiliouroulou Åkermark, 2021). Ове територије су, међутим, све активније у областима које обухватају питања животне средине, климатске политике и цивилне заштите, што је резултирало појачаним захтјевима за равноправнијим учешћем. Током састанка у Финској у мају 2025. године, договорено је да ће Оландска острва, Фарска острва и Гренланд бити укључени у министарске разговоре у релевантним областима као што је отпорност на кризе (Edvardsen, 2025a). Ипак, структурне ограничености остају изазов. У мају 2024. године Гренланд је дојкотовао сједницу Нордијског савјета у знак протеста због тога што није био укључен у одређене бездјелосне консултације (Edvardsen, 2024). Услијед овог догађаја, генерална секретарка Нордијског савјета министара Карен Елеман – бивша министарка у данској влади – изразила је подршку ревизији Хелсиншког уговора како би се омогућило пуно чланство аутономним територијама у нордијским институцијама (Edvardsen, 2025b). Ови примјери показују да субдржавне јединице, кроз институционалне компромисе и тематски специфичне аранжмане, могу постићи релевантно и видљиво присуство у регионалним мултилатералним структурама. Иако се њихов статус разликује од статуса суверених држава, њихово активно учешће доприноси ширењу концепта међународног представљања и подстиче развој плуралистичког приступа у глобалном и регионалном управљању. Присуство Хонг Конга у мултилатералној арени представља интересантан и сложен примјер институционализованог учешћа једног субдржавног актера у међународним организацијама. Његова ситуација је специфична из више разлога: с једне стране, већина чланстава у међународним организацијама успостављена је прије 1997. године, када је Хонг Конг био британска колонија са знатним административним капацитетима и међународном препознатљивошћу; с друге стране, након што је територија враћена под суверенитет Народне Републике Кине, задржан је одређени степен међународне субјективности у оквиру модела „једна земља – два система“¹¹. Овај

¹¹ Модел „једна земља – два система“ успостављен је 1984. године Сино-британском заједнич-

аранжман омогућава Хонг Конгу да у појединим секторима и даље дјелује самостално на међународној сцени. Његов пут ка глобалном економском умрежавању започео је 1986. године, када је постао засебна уговорна страна Генералног споразума о царинама и трговини (GATT), што му је омогућило независно учешће у мултилатералним трговинским преговорима (WTO, n.d.). Након трансформације GATT-а у Свјетску трговинску организацију (WTO), Хонг Конг је наставио своје самостално дјеловање као оснивач и пуноправни члан WTO од 1995. године, наступајући под именом „Хонг Конг, Кина“ (WTO, n.d.). Задржао је сопствени статус и капацитет за учешће у глобалним трговинским механизмима, укључујући и системе за рјешавање спорова. У области климатске и метеоролошке сарадње, Хонгконшка опсерваторија представља територију у Свјетској метеоролошкој организацији (WMO), гдје активно доприноси размјени података и развоју програма сарадње (WMO, n.d.; Hong Kong Observatory, 2024). У домену спорта, Хонг Конг има свој Национални олимпијски комитет, признат од стране Међународног олимпијског комитета 1951. године, што му омогућава учешће на Олимпијским играма под именом „Хонг Конг – Кина“ (Sports Federation & Olympic Committee of Hong Kong, China, n.d.). Такође, као члан Азијске развојне банке (ADB) од 1969. године, Хонг Конг активно учествује у финансијским и инфраструктурним иницијативама у региону (ADB, n.d.). Поред тога, Хонг Конг је од 1991. године пуноправни члан Азијско-пацифичке економске сарадње (АПЕС¹²), што му омогућава активно учешће у регионалним економским иницијативама и промоцији слободне трговине. Примјер ангажмана Хонг Конга у оквиру Азијско-пацифичке економске сарадње илуструје његову активну и садржајну улогу у мултилатералним економским иницијативама. Хонг Конг не само да редовно учествује у раду АПЕС-а, већ и преузима кључне ли-

ком декларацијом, а примјењен је од 1997. године као основни уставни оквир који омогућава Хонг Конгу висок степен аутономије у свим областима осим одбране и спољних послова, на период од 50 година (UK Government & Government of the People's Republic of China, 1984).

¹² Азијско-пацифичка економска сарадња (АПЕС) основана је 1989. године на иницијативу аустралијског премијера Боба Хока, с циљем подстицања економске сарадње и интеграције у региону. Хонг Конг, заједно са Кином и Тајваном, придружио се АПЕС-у 1991. године као један од 21 пуноправног члана. За више види <https://www.apec.org/about-us/about-apec/history>

дерске функције. Тренутно обавља дужност предсједавајућег АПЕС Економског комитета и замјеника главног координатора Радне групе за енергетику (Trade and Industry Department, HKSAR, n.d.). Истовремено, НКС је активно укључен у Радну групу за мала и средња предузећа, у којој сарађује с другим члацима у размјени искустава и промоцији развоја микро, малих и средњих предузећа, што додатно потврђује његову институционалну способност да утиче на регионалне економске процесе (Trade and Industry Department, HKSAR, n.d.). У области финансијске регулативе, Хонг Конг већ више од три деценије дјелује као активан члан Радне групе за финансијску акцију (FATF), глобалног тијела задуженог за развој стандарда у борби против прања новца и финансирања тероризма, у које је приступио 1991. године. У оквиру ове организације, Хонг Конг је развио свеобухватан оквир који укључује законодавне, институционалне и оперативне мјере. Извјештај из 2023. године показује да је Хонг Конг у потпуности усклађен са 11 од укупно 40 FATF препорука, док је дјелимично усклађен са 25, што свједочи о високом степену ангажмана у унапређењу капацитета за праћење и спречавање финансијског криминала (FATF, 2023). Међутим, у посљедњим годинама све је видљивије да се овај модел аутономије налази под растућим притиском због јачања политичке и институционалне контроле централних власти у Пекингу. Позиција Хонг Конга као међународног актера све више зависи од степена унутрашње политичке стабилности и спремности матичне државе да одржи досадашњи ниво функционалне аутономије. То указује да иако субдржавни актери могу развити институционализоване облике учешћа у мултилатералним оквирима, њихова дугорочна одрживост није загарантована, већ је условљена уставноправним аранжманима и политичком вољом на националном нивоу.

У оквиру уставноправног модела „једна земља – два система“, који дефинише статус оба специјална административна региона Народне Републике Кине, Макао представља примјер ограничење институционалне интеграције у мултилатералне оквире у поређењу са Хонг Конгом. Иако му је признат одређени степен спољнополитичке аутономије, Макао није развио упоредив ниво глобалне видљивости нити институционалне умрежености. То се

огледа у релативно мањем броју чланстава у међународним организацијама, као и у ограниченим капацитетима за самостално дјеловање у мултилатералним форумима. Макао је, ипак, пуноправни члан Свјетске трговинске организације (WTO), у коју је приступио 1995. године као засебна царинска територија, а данас под именом „Макао – Кина“ (WTO, n.d.). Прије тога, Макао је већ од 11. јануара 1991. године био члан Генералног споразума о царинама и трговини. Под истим именом члан је Свјетске метеоролошке организације (WMO, n.d) од 1996. године. У домену спорта, Макао има свој Национални олимпијски комитет, који је признат од стране Олимпијског савјета Азије и омогућава учешће у азијским спортским такмичењима. Међутим, за разлику од Хонг Конга, Макао није признат од стране Међународног олимпијског комитета, што значајно ограничава његово учешће на глобалном нивоу.

Разлика у нивоу и обиму учешћа између Хонг Конга и Макаа илуструје како уставни аранжмани, степен институционалне зрелости и историјске специфичности могу утицати на облик и домет учешћа субдржавних актера у мултилатералним структурама. Хонг Конг у том смислу представља изузетан примјер како субдржавни актери, под одређеним уставноправним околностима, могу стећи препознатљиву и институционализовану улогу у међународним организацијама. За разлику од уобичајеног схватања да је чланство у организацијама као што су Свјетска трговинска организација (WTO) или Генерални споразум о царинама и трговини (GATT) резервисано искључиво за државе, правни основ ових организација открива флексибилнији критеријум. Како указује Liu (2009: 254), критеријум за чланство није нужно државност, већ постојање потпуне аутономије у вођењу спољних трговинских односа. Према члану XXVI (5c) GATT-а (WTO, 2017), царинска територија која има пуну самосталност у спровођењу спољне трговинске политике може постати уговорна страна путем декларације државе одговорне за њене међународне односе. Слично томе, члан XII Марекешког споразума о оснивању WTO предвиђа да и територије које нису државе могу приступити овој организацији, уколико испуњавају наведене критеријуме (WTO, 2017). Овај институционални аранжман управо омогућава Хонг

Конгу и Макау да дјелују као засебне царинске територије са пуноправним статусом у WTO и GATT-у, чиме се додатно потврђује могућност субдржавних актера да постану видљиви чиниоци у глобалној трговинској арени.

Чланства субдржавних јединица у међународним владиним организацијама и институцијама и даље представљају ријетку појаву и одступање од уобичајене праксе, која је превасходно резервисана за суверене државе. Такви примјери најчешће настају као резултат изузетних уставноправних аранжмана, историјских специфичности или посебног степена функционалне аутономије коју поједине јединице уживају унутар своје матичне државе. Због тога се њихово присуство у међународним форумима често тумачи као *sui generis*, односно као институционални преседан, а не као модел који се лако може реплицирати у другим контекстима. Упркос томе, за одређене субдржавне актере, нарочито оне који теже ка већем степену политичке видљивости или имају изражене националне аспирације, активно учешће у међународним институцијама представља један од кључних стратешких циљева. Како указује Kincaid (2010: 18), „представљање у међународним институцијама обично представља важан приоритет“ за такве актере, будући да им омогућава не само унапређење дипломатских капацитета, већ и симболичку артикулацију властите политичке самобитности на глобалном нивоу.

Како велики број међународних организација задржава ограничен приступ за недржавне субјекте, субдржавне јединице прибјегавају алтернативним и флексибилним облицима повезивања, ослањајући се на механизме који им омогућавају да остваре садржајну сарадњу упркос изостанку пуноправног чланства. Ти механизми укључују техничку и експертску сарадњу, финансијске доприносе, учешће у заједничким иницијативама, као и институционално посредовање кроз делегације матичних држава. У том контексту, Квебек, Фландрија, Шкотска и Каталонија издвајају се као примјери субдржавних ентитета који су успјешно изградиле стабилне и дугорочне односе са релевантним међународним организацијама попут УНЕСКО-а, Свјетске здравствене организације (WHO), Међународне организације рада (ILO) и других. Фландрија, конкретно, не само да учествује у оквиру белгијске

делегације, већ истовремено развија директне институционалне односе са више мултилатералних организација. Та сарадња се често формализује кроз билатералне споразуме о партнерству, који обухватају размјену експертизе, учешће невладиних актера и, у неким случајевима, оснивање намјенских фондова. Такви споразуми већ су закључени са УНЕСКО-ом, WHO-ом, UNAIDS-ом, Међународним трговинским центром (ИТС), Свјетском туристичком организацијом (UNWTO) и ILO-ом. Поред тога, Влада Фландрије обезбјеђује и финансијску подршку овим организацијама – како у виду општег буџетског доприноса, тако и кроз финансирање конкретних програма, пројеката и истраживачких иницијатива, било директно, било преко посебно успостављених фондова (FPS Foreign Affairs Belgium b, n.d.). Овакви облици сарадње омогућавају субдржавним актерима да постану видљиви и утицајни чиниоци у међународним форумима, премошћујући ограничења која проистичу из њиховог несuverеног статуса. Развојна помоћ игра важну улогу у јачању тзв. „леgitимитета извора“ (Tavares, 2016: 142), што подразумева перцепцију да је актер који пружа помоћ не само капацитиран, већ и морално и политички оправдан да дјелује на међународној сцени. Тај легитимитет гради се истовремено и унутар друштва из којег актер потиче, као и у очима међународне заједнице, јер хуманитарно и развојно дјеловање шаље поруку о одговорности, солидарности и зрелости тог актера. У том контексту, све је видљивији процес децентрализације система међународне помоћи, у оквиру којег субдржавне јединице – као што су федералне јединице и регије – више не наступају искључиво као корисници, већ све чешће преузимају активну улогу донатора или партнера у програмима развојне сарадње (Cornago, 2010b: 5).

С друге стране, мање развијене регије и федералне јединице најчешће се јављају као примаоци техничке помоћи, финансијских средстава и експертске подршке од стране међународних организација, што им отвара простор за успостављање институционализованих облика сарадње. Такав облик односа омогућава и субдржавним актерима који немају ресурсе или политичку тежину развијенијих ентитета да се позиционирају унутар мултилатералне архитектуре. Примјери попут Републике Српске или

појединих провинција у Јужној Африци указују на то да учешће у програмима међународне помоћи може представљати један од кључних механизма за интернационализацију мање видљивих субјеката.

Како смо видјели у претходној анализи, само ограничен број међународних владиних организација омогућава директно или институционализовано учешће субдржавних актера у својим структурама. Иако су неки од њих, попут Квебека, Валоније, Фарских острва, Хонг Конга и Макаа, успјели да стекну различите облике статуса у оквиру одређених организација, већина субдржавних актера је и даље ограничена на индиректно учешће – путем делегација матичних држава, посматрачких позиција или кроз техничку и финансијску сарадњу. Оваква ограничења проистичу не само из унутрашњих уставних аранжмана, већ и из самих правних режима међународних владиних организација, које у правилу почивају на принципу суверене државности. Ипак, присуство субдржавних актера унутар таквих институционалних оквира, чак и када није повезано са формалним процесом одлучивања, омогућава им приступ релевантним информацијама, учешће у експертским расправама и праћење политичких токова, што им, како истичу Blatter и сарадници (2008: 468), може омогућити да „мобилишу активности унутар сопствених граница како би утицали на обликовање политичких преференција у оквиру саме државе“.

Низ примјера указује на то да се мултилатерална парадипломатија не одвија искључиво у оквиру формалних међувладиних организација, већ и путем учешћа субдржавних јединица у тематским мрежама, савезима и иницијативама које функционишу као алтернативне платформе за транснационалну сарадњу. Те мреже препознају субдржавне актере као равноправне учеснике и омогућавају им да активно учествују у умрежавању, артикулацији заједничких интереса и доношењу политика у областима као што су одрживи развој, култура, регионални развој и климатске промјене. Тако су, на примјер, Фландрија, Валонија, Баскија, Каталонија, Велс, Баварска и др., била једне од оснивача Мреже регионалних влада за одрживи развој (Network of Regional Governments for Sustainable Development – nrg4SD), формиране 2002. године на

Свјетском самиту у Јоханесбургу (Happaerts et al., 2010: 137). Иако је њихов учешће углавном ограничено на административни ниво, субдржавни актери су кроз ову мрежу остварили значајну видљивост у области одрживог развоја (Happaerts et al., 2010: 137). Поред тога, 2008. године министри културе Фландрије, Шкотске, Каталоније, Велса и Баскије потписали су Единбуршку декларацију, којом су се обавезали на унапређење културне сарадње, подршку језичкој разноликости и институционално повезивање у области културне политике. Значајан је и случај политичке мреже RLEG (Regions with Legislative Powers¹³), која од 2018. године окупља 17 регија са законодавним овлашћењима (укључујући Фландрију, Каталонију, Валонију, Тирол и друге), с циљем да ојачају мултинивоално управљање унутар ЕУ и афирмишу децентрализовани приступ примјени принципа супсидијарности и пропорционалности. Иако институционално неформализован, RLEG функционише као релевантна платформа за координацију ставова и артикулацију интереса субдржавних јединица са снажним институционалним капацитетом. Како истиче Rawlings (2003: 265), иницијатива за формирање мреже Regleg проистекла је из „перципиране недовољности“ Комитета региона да на адекватан начин заступа интересе региона и федералних јединица унутар Европске уније. Иако није формално институционализована, ова мрежа окупља неке од институционално најснажнијих европских региона, који заједнички заговарају да регије са законодавним овлашћењима треба да уживају посебан статус у оквиру ЕУ, будући да су директно одговорне за преношење директива Европске уније и имплементацију великог броја европских политика (Keating, 2004: 201). Ови примјери потврђују да се мултилатерална парадипломатија може реализовати и кроз неформалне, али утицајне канале сарадње, који субдржавним актерима омогућавају да учествују у обликовању политика и заступању својих интереса на међународној сцени.

¹³ За више види <https://rleg.eu/>

С освртом на практичне примјере парадипломатских активности

КАДЕМСКА ИСТРАЖИВАЊА ПАРАДИПЛОМАТИЈЕ најчешће су усмјерена на индустријализоване либералне демократије Запада, посебно у Европи и Сјеверној Америци. Како наглашава Lescours (2008), управо у тим политичким системима парадипломатске активности су најразвијеније, будући да институционални оквири, економска стабилност и утемељене демократске норме пружају повољно окружење за међународно дјеловање регија и федералних јединица. Сличан приступ заузимају и Blatter и сарадници, који у својој студији о спољнополитичким надлежностима и стратегијама 81 европске регије искључују источну Европу, оправдавајући то чињеницом да су те земље прошле кроз „драматичне политичке промјене“ и да имају битно различите друштвено-економске предуслове у односу на западноевропске државе (Blatter et al., 2008: 469).

Оваква истраживачка перспектива довела је до тога да регије изван западног круга — попут оних у Бразилу, Аргентини, Руској Федерацији, Индији, Малезији или Уједињеним Арапским Емиратима — дуго остану на периферији академске пажње, иако су поједине од њих, као што су Сао Пауло, Татарстан или Санкт Петербург, већ одавно активно укључене у различите облике међународне сарадње. Ипак, током прве деценије XXI вијека примјетан је постепен помак у научном дискурсу, па све већи број истраживања почиње да се бави парадипломатским праксама у незападним земљама и државама у развоју. Новија литература, између осталог, обухвата студије о међународним активностима мексичких федералних јединица, анализу улоге руских региона на глобалној сцени — посебно Татарстана — као и упоредна истраживања еколошких иницијатива субдржавних влада у Кини.

Према Lescours-у (2008: 1), субдржавним актерима из незападних политичких система, компаративно проучавање развијених западних примјера може представљати користан аналитички

алат. Такав приступ омогућава боље разумијевање механизма изградње институционалних капацитета, избор стратегија, као и начина превазилажења институционалних и политичких ограничења у процесу позиционирања на међународној сцени. Анализа практичних аспеката парадипломатије упућује на то да је развој ове појаве у великој мјери условљен конкретним просторним и историјским контекстом. Управо због те контекстуалне зависности, у академској литератури јављају се различити покушаји периодизације, чији је циљ боље разумијевање промјена у интензитету, географском обиму, институционалним формама и тематским приоритетима међународног ангажмана регија и федералних јединица. Један од утицајнијих дескриптивних приступа представља типологија коју је понудио Criekemans (2008), у којој се еволуција међународног позиционирања европских субдржавних актера дијели у три развојне фазе, односно „таласа“.

Први талас парадипломатских активности, који обухвата период од почетка 1980-их до раних 1990-их, карактеришу спорадичне, углавном ад хок иницијативе субдржавних актера, усмјерене првенствено на привлачење страних инвестиција, као и на културну и идентитетску промоцију. Други талас настаје током 1990-их година и доноси знатнију институционализацију – како кроз усвајање правних аката који омогућавају субдржавним актерима да се формално укључе у спољне послове, тако и кроз оснивање специјализованих тијела задужених за координацију међународног дјеловања. Почетком 2000-их година започиње трећи, и још увијек актуелан, талас, у којем субдржавни актери настоје да консолидују своје спољне односе путем вертикалне интеграције институционалних структура и преусмјеравања својих геополитичких и функционалних приоритета (Criekemans, 2008: 3).

Иако Criekemans нуди прегледну и корисну концептуализацију парадипломатије као „еволуирајућег феномена“ (Duran, 2015: 61), његов приступ није замишљен као аналитички модел способан да објасни узрочно-последичне механизме. Не нуди се, на примјер, објашњење зашто одређени субдржавни актери, као што су њемачке покрајине, нису прошли кроз све идентификоване фазе, нити се уважавају специфичности актера чија интернаци-

онализација почиње тек након 2000-их година. Ови недостаци указују на ограничен домет дескриптивних типологија, које, иако вриједне као полазиште за мапирање еволутивних трендова, ипак захтијевају допуну аналитички прецизнијим и методолошки суптилнијим приступима. Само таквим продубљеним анализама могуће је обухватити релевантне факторе који обликују различите обрасце понашања субдржавних актера у међународној сфери. Иако ова књига не претендује да развије свеобухватан модел за ту сврху, њен циљ је да укаже на потенцијал таквих приступа и њихову важност за будућа истраживања парадипломатских динамика у различитим контекстима. Паралелно са наведеним типологијама, Michaud и Ramet (2004: 308–310) у свом истраживању међународног ангажмана Квебека идентификују двије кључне фазе у развоју његове парадипломатије. Прва фаза, названа „међународна афирмација“, јавља се током 1960-их година и представља иницијални, опрезан облик укључивања Квебека у међународне односе. У том периоду, Квебек настоји да поступно изгради присуство на глобалној сцени, при чему пажљиво избјегава директну конфронтацију са федералним властима у Отави. Њихов приступ прати стратегију „политике малих корака“ („politics of small steps“), којом се тежи постепеном јачању спољне димензије без нарушавања уставне равнотеже или покретања спорова о надлежностима (Michaud и Ramet, 2004: 309). Друга фаза, која почиње средином 1980-их, усмјерава се ка формулисању и примјени конкретних политика у области међународних односа. У тој етапи, Квебек више не тежи само симболичком присуству на свјетској сцени, већ настоји да обликује сопствене приоритете кроз институционализоване механизме и програмске активности. Michaud и Ramet посебно истичу да је прва фаза одиграла кључну улогу у процесу унутрашње изградње идентитета Квебека и у полагању темеља за легитимитет његовог парадипломатског дјеловања.

Периодизација коју предлажу Michaud и Ramet, иако не нуди детаљну каузалну анализу прелаза између појединих фаза, нити обухвата шири институционални и политички контекст који би могао објаснити те преломе, ипак представља значајан оквир за разумијевање темпоралне динамике развоја парадипломатије. За

разлику од Crieckemans-а, чија типологија „таласа“ остаје на нивоу општих дескриптивних категорија, Michaud и Ramet полазе од конкретне унутрашње логике изградње парадипломатских капацитета једног субдржавног актера и повезују фазе са политичким процесима институционалне консолидације и артикулације колективног идентитета. Док Crieckemans не улази у дубље узрочно-последичне односе, овај модел омогућава прецизнију анализу мотивације, стратегије и еволуције субдржавног ангажмана, што га чини аналитички обухватнијим и концептуално продуктивнијим.

Снажна страна Michaud–Ramet модела огледа се у способности да препозна и систематизује кључне преломне тачке у еволуцији међународног позиционирања субдржавних актера, чиме се омогућава дубље разумијевање начина на који се спољна активност претвара у инструмент унутрашње политичке артикулације и институционалног јачања. Овакво аналитичко постављање подстиче испитивање односа између унутрашњих политичких трансформација и међународних амбиција, што је посебно релевантно у оквиру сложених и плуралистичких уставних система.

Оквир који развијају Michaud и Ramet доноси неколико важних предности у истраживању парадипломатије. Прво, он омогућава увид у политичку еволуцију субдржавних актера који теже већој улози у међународним односима, представљајући парадипломатију као процес који се поступно развија у контексту институционалног оснаживања и све артикулисанијег спољно-политичког наступа. Друго, овај приступ отвара простор за тумачење везе између спољне активности и изградње колективног идентитета, што омогућава да се парадипломатија сагледа не само као средство спољне сарадње, већ и као механизам јавне репрезентације, културне афирмације и друштвене мобилизације.

Овакав аналитички модел нарочито је примјењив у случајевима гдје субдржавни актери располажу израженом културном, језичком или историјском посебношћу и теже да тај идентитет очувају и афирмишу унутар сложених, често мултинационалних државних оквира. У таквим ситуацијама — као што су Квебек, Каталонија, Фландрија или Баскија — парадипломатија се не ограничава на инструменталну функцију економске или кул-

турне сарадње, већ постаје важан облик јавне артикулације политичких амбиција и идентитетске разлике. Кроз парадипломатске канале, ови актери не само да траже већу међународну видљивост, већ настоје да утврде легитимитет својих захтјева за широм аутономијом и осигурају континуитет сопствене историјске и културне самосвојности у глобалном простору. У том смислу, фазна структура коју предлажу Michaud и Ramet показује се као аналитички утемељена и флексибилна матрица за разумјевање процеса постепене изградње парадипломатске улоге субдржавних актера, као и начина на који се та улога временом институционализује и адаптира у односу на нове унутрашње и међународне изазове.

Ослањајући се на претходни модел, Michaud (2010) продубљује фазну анализу развоја парадипломатије Квебека, проширујући иницијалну подјелу на двије фазе у трослојни оквир који нуди аналитички прецизније и историјски утемељене увиде. Умјесто општих дескриптивних категорија, ова подјела омогућава праћење поступне институционализације и политичке артикулације Квебека као субдржавног актера на међународној сцени. Прва етапа, тзв. фаза припреме (*stage-setting era*, 1965–1985), започиње у фебруару 1965. године, у контексту реформских процеса Тихе револуције. Овај период карактерише изградња професионалне јавне управе и пораст интересовања за упоређивање са другим системима управљања, што се конкретизовало у склапању првих билатералних споразума са Француском. Истовремено долази до формулисања и шире афирмације „доктрине Жерин-Лажоа“, која постаје теоријски и практични ослонац квебечког парадипломатског дјеловања (Michaud, 2010: 389). Ова фаза представља и почетак институционализације парадипломатије — не само кроз отварање представништава у иностранству, већ и кроз оснивање Министарства за међународне односе Квебека 1984. године, чиме је постављена основа за дугорочни институционални развој.

Друга етапа, названа фазом консолидације (1985–2002), представља период институционалног учвршћивања Квебека у међународним односима. Њен почетак обиљежава смањење отпора од стране федералних власти, посебно након што је 1984. године на федералном нивоу изабрана прогресивно-конзервативна влада

Брајана Малронија. У овом контексту постигнут је договор између Отаве и Квебека који омогућава провинцији самостално учешће на самитима Франкофоније — што је било од посебне симболичке и политичке важности (Michaud, 2010: 392). Luc Bernier означава ову етапу као „златно доба“ квебековске парадипломатије, јер су у том периоду створени кључни предуслови за самостално обликовање и спровођење међународне политике од стране Квебека. Унутар ове фазе долази до проширења надлежности Министарства за међународне односе, које преузима и ресоре као што су трговина, имиграција и култура, што указује на значајан степен административне и политичке консолидације парадипломатских капацитета. То је уједно био и период јачања мреже представништава у иностранству, као и све артикулисаније политике која је тежила да Квебек позиционира као препознатљивог актера унутар међународног система, посебно у оквиру културне и франкофонске дипломатије.

Трећа фаза развоја парадипломатије Квебека, која започиње 2002. године, обиљежена је не само наставком склапања нових међународних партнерстава и аранжмана, већ, што је још значајније, све израженијим настојањем да се дефинишу и спроводе самостални спољнополитички циљеви. Почетак ове етапе формално је озваничен једногласним усвајањем закона у Скупштини Квебека, којим је утврђено да сваки међународни споразум који се односи на надлежности покрајине мора бити предмет разматрања и одобрења од стране покрајинског парламента прије него што се може примјењивати на територији Квебека (Michaud, 2010: 393).

У пракси, овај механизам значи да је пристанак Квебека постао неопходан предуслов за примјену међународних уговора у свим областима које спадају у његову уставну надлежност. На тај начин, без обзира на то која је странка на власти, Квебек је задобио институционалну моћ да утиче на поједине аспекте међународних аранжмана које закључује Савезна влада Канаде. Ово институционално оснаживање представља квалитативни искорак у правцу афирмације субјективитета Квебека у области спољне политике и учвршћује његову улогу као релевантног парадипломатског чиниоца. Круцијалан моменат у оквиру ове

фазе представља потписивање споразума од 5. маја 2006. године, којим је Квебек добио право на званично учешће у делегацији Канаде при УНЕСКО-у. Тај споразум означио је прекретницу у канадској дипломатској пракси и формално потврдио тежње које је „доктрина Жерин-Лажоа“ заговарала још од 1960-их година — признање легитимитета Квебека у учествовању у међународним пословима (Michaud, 2010: 393). Овим чином Квебек је симболички, али и институционално, утврдио свој положај као субдржавни актер који, унутар федералног уставног оквира, успјешно артикулише и спроводи своје интересе на глобалном нивоу.

У разматрању историјског развоја међународних активности Квебека, неопходно је нагласити да овај процес није искључиво резултат савремених стремљења ка идентитетској афирмацији, нити је само производ политичке еволуције унутар канадског федералног система. Напротив, ријеч је о феномену који има дубоке историјске коријене, настале много прије успостављања савремене канадске федерације. Историјска перспектива парадипломатских настојања Квебека указује на континуитет у стремљењу ове провинције ка међународном ангажману и самосталном позиционирању у глобалним оквирима. Мање је познато да су Сједињене Америчке Државе и Француска имале своје дипломатске представнике у граду Квебеку знатно прије него што је та провинција постала дио канадске федерације 1867. године (Michaud, 2010: 389). Још је мање у јавности препознато да је Квебек имао своје представнике у иностранству прије него што је Уједињено Краљевство додијелило Канади право да самостално води спољну политику. Ове историјске чињенице свједоче о дубоко укоријењеној и раној амбицији Квебека за међународном присутношћу и афирмацијом сопственог идентитета на глобалној сцени (Michaud, 2010: 389). Концепт фазног развоја парадипломатије, који је примјењен на случај Квебека, може се аналогно користити и у анализи шкотског примјера. Иако је институционални оквир различит, и у Шкотској је могуће уочити постепено јачање капацитета, проширење спектра активности и еволуцију спољнополитичких амбиција. Ова динамика омогућава артикулацију трослојне периодизације и у шкотском контексту, што доприноси компаративном разумјевању облика и мотива парадипломатског

дјеловања у различитим уставним и политичким окружењима.

Развој шкотске парадипломатије може се сагледати кроз три фазе, у којима су се поступно ширили институционални капацитети и међународне амбиције ове субдржавне јединице. У том процесу, како наглашава Peter Lynch (2020: 615), иако Шкотска има дугу историју међународних веза, управо је период након деволуције 1999. године донио снажан институционализовани фокус на међународни ангажман, који се не односи само на економију, већ и на културу, образовање, међународни развој и изградњу идентитета. Прва фаза, која започиње одмах по успостављању Шкотског парламента, обиљежена је симболичком изградњом идентитета и појачаном културном видљивошћу на међународној сцени. То се најјасније огледа у учешћу у културним манифестацијама попут Tartan Day у Сједињеним Државама и повезивању с дијаспором, што је већ разматрано у једном од претходних поглавља. У овој фази отвара се и прво представништво Шкотске у иностранству — „Шкотска кућа у Бриселу“ (*Scotland House Brussels*) 1999. године, што представља почетак формализованог парадипломатског дјеловања.

Друга фаза отпочиње почетком двехиљадитих година и обиљежена је снажнијим институционалним и тематским проширењем међународног присуства. У оквиру тзв. стратегије „економија плус“ (*economy plus*), коју Lynch (2020: 615) дефинише као приступ у којем је економски развој саставни дио већине међународних стратегија, али увијек у комбинацији с културом, образовањем и друштвеном пројекцијом, отварају се нове канцеларије. Представништво у Пекингу отворено је 2003. године, затим у Вашингтону 2001. и Даблину 2016, а потом и у Лондону 2017. и Отави 2018. године. У овој фази посебно је значајан почетак развојне сарадње са Малавијем, што је резултат историјских веза кроз мреже универзитета, цркава и невладиних организација. Та сарадња је временом проширена и на Индију и Пакистан.

Трећа фаза, која се развија након Брежита и траје до данас, обиљежена је настојањима да се Шкотска позиционира као глобално релевантан и друштвено одговоран актер. У том духу, 2023. године усвојена је Међународна стратегија (*Scottish Government, 2023*) у којој се по први пут формално експлицира фемини-

стички приступ међународним односима (*feminist approach to international relations*), што представља новину у оквиру парадипломатске праксе. У овој фази отварају се нова представништва у Паризу и Берлину (обје 2018), те у Копенхагену 2022. године. Осим тога, Шкотска интензивира сарадњу са међународним партнерима попут САД, Кине, ЕУ и афричких земаља кроз теме као што су одрживи развој, климатска правда, образовање и дигитална дипломатија.

Lynch (2020: 615), закључује да, упркос политичким промјенама, шкотска парадипломатија показује извјесну континуитетску стабилност. Иако је под SNP администрацијом добила јачи идентитетски и независнички набој, темељни принципи — међународна отвореност, партнерство и вредносно заснована дипломатија — присутни су и у ранијим, проунионистичким владама. Разлика је, како Lynch (2020: 615) наглашава, у интензитету и интерпретацији: док су претходне владе користиле међународни ангажман у функционалне сврхе, Шкотска национална партија (SNP¹⁴) је парадипломатију све чешће стављала у службу изградње нације и афирмације независности. Иако остаје изазовно квантификовати стварни утицај ових активности, Lynch истиче да су постојали покушаји да се мјери економски допринос парадипломатских активности — на примјер кроз статистике трговинске размјене, туристичке флукуације и размјене студената. Укупно гледано, парадипломатија Шкотске представља случај у којем се економски интереси преплићу с културном пројекцијом, идентитетском артикулацијом и постепеним грађењем државности кроз међународни ангажман.

Фазни модел развоја парадипломатије, који је примјењен у анализи Квебека и Шкотске, с успјехом се може адаптирати и на друге субдржавне актере, међу којима се Фландрија издваја као један од најразвијенијих примјера у европском контексту. У процесу интернационализације Фландрије, кључну улогу одиграо

¹⁴ SNP је скраћеница за *Scottish National Party* (*Шкотска национална партија*), која је највећа политичка странка у Шкотској. Основана 1934. године, SNP се залаже за већу аутономију Шкотске унутар Уједињеног Краљевства, а од краја 1990-их и за потпуну независност Шкотске. Странка је значајно добила на снази након деволуције 1999. године, а од 2007. године редовно предводи шкотску Владу. Под њеним вођством, парадипломатија Шкотске је добила снажнији идентитетски и међународни карактер, повезан са изградњом нације и промоцијом независности на глобалном плану.

је премијер Лик Ван ден Бранд (Luc Van den Brande), који је током свог мандата (1992–1999) поставио институционалне темеље фламанске парадипломатије и усмјерио је ка активној и препознатљивој улози у међународним односима. Један од приоритетних циљева његове владе био је постизање глобалне препознатљивости, односно афирмација имена Фландрије на међународној сцени (Keating, 2000: 2). Према његовом ставу, Фландрија је у области спољне политике располагала фактички неограниченим уставним овлашћењима, што је представљало њену највећу предност. Зато је, како је истицао, фламански уставни статус морао бити адекватно рефлектован у односима са сувереним државама, регионима и федералним јединицама (Van den Brande, 1995: 11). У складу с тим визијама, Ван ден Бранд је развио спољнополитичку стратегију засновану на концептима „економске културе“ и „културне економије“ (Paquin & Lachapelle, 2005: 83), чија је суштина била у повезивању економских интереса са културном афирмацијом. На тај начин је поставио темеље фламанског дипломатског апарата. Као премијер, био је изузетно ангажован на међународном плану — постао је први високи званичник Фландрије који је службено посјетио Јужну Африку, покренуо иницијативе за сарадњу са земљама Централне и Источне Европе и континуирано радио на изградњи имиџа Фландрије као поузданог и кредибилног међународног партнера. У документу из 1995. године, Ван ден Бранд је представио девет критеријума за избор међународних партнера. Ти критеријуми су укључивали: заједнички језик, културу и историју; географску блискост; (потенцијално) интензивне економске односе; заједничку визију и посвећеност развоју Европске уније; сличну државну структуру (федерализам или деволуцију); посвећеност демократији и људским правима; могућност изражавања солидарности; стратешки значај партнера; те његову спремност да Фландрију препозна као равноправног субјекта (Van den Brande, 1995: 8–9).

Ширење дипломатске мреже Фландрије представљало је директан израз стратешке визије њених институција о афирмацији на међународној сцени. Већ средином деведесетих година прошлог вијека, та визија добија конкретне облике: први фламански представници били су упућени у кључне свјетске престонице

попут Хага, Брисела, Беча, Вашингтона и Токија. Истовремено, 1995. године у Бечу је отворена и прва институционализована форма присуства у иностранству – такозвана „Кућа Фландрије“. Ови пионирски кораци означили су почетак процеса који је временом израстао у сложен и функционално разгранат систем парадипломатског дјеловања.

Током наредних деценија, парадипломатија Фландрије еволуирала је у мултидимензионални оквир спољнополитичке активности, који обухвата не само класичну економску дипломатију, већ и широк спектар области попут културне размјене, образовне сарадње, климатске и енергетске политике, као и промоције људских права и демократских начела. Такав приступ одражава тежњу ка стварању свеобухватног и проактивног присуства на међународној сцени. Како истиче Crieckemans (2006: 11–16), Фландрија је у том процесу вјешто искористила простор који је настао као резултат недовољне ангажованости белгијске савезне владе у одређеним међународним околностима. Наиме, у појединим случајевима, федерална дипломатија Белгије била је ограничена или слабо развијена – примјерице, у односима са Низоземском који су били углавном културне природе, или у земљама Средње и Источне Европе, гдје Белгија током деведесетих није имала активну дипломатску мрежу. Слична ситуација постојала је и у односима са земљама Јужне Африке, гдје је због историјских и језичких разлога фокус белгијске дипломатије био прије свега усмјерен ка Централној Африци, док су други региони били занемарени.

Фландрија је, дакле, препознала и искористила празнине у федералној спољној политици као прилике за афирмацију сопствених интереса. То се огледа и у њеном односу према међународним организацијама – попут UNESCO-а – гдје је Белгија, због фискалних ограничења током деведесетих година, морала обуставити дио својих активности. Управо у тим просторима Фландрија је пронашла своју нишу и развијала паралелне облике сарадње, при чему је настојала попунити институционални вакуум и учврстити своју позицију као релевантан субјект на међународном плану. Тиме се парадипломатија може сагледати не само као епизодна појава већ као структурално укоријењен процес који има све већи

значај у редефинисању суверенитета, глобалне међузависности и улоге државе у међународним односима.

У настојању да се покаже колико је парадипломатија динамичан и развојно разнолик процес, овај дио књиге фокусирао се на три случаја — Квебек, Шкотску и Фландрију — који су одабрани као илустративни примјери различитих институционалних, историјских и политичких путева ка афирмацији субдржавних капацитета за дјеловање у међународним односима. Сваки од ових актера представља специфичан контекст: Квебек као примјер парадипломатије утемељене је на јасно артикулисаном националном идентитету и богатој историји спољне активности; Шкотска као случај у којем је парадипломатско дјеловање проишло из процеса деволуције и стреми ка глобалном позиционирању кроз теме попут зелене и феминистичке дипломатије; и Фландрија као примјер институционалног максимализма у оквиру уставно разгранате белгијске федерације, гдје су међународне надлежности субјективирани на равни са националним државама.

Свјесно, овај дио рада није обухватио шири круг субдржавних актера који би такође заслужили пажњу — попут Баскије, Каталоније, Татарстана, Баварске, Републике Српске, Јужног Тирола или америчких и аустралијских федералних држава — не због њихове мање релевантности, већ ради аналитичке усмјерености на одабране случајеве који пружају репрезентативан увид у различите моделе, мотиве и институционалне оквире субдржавног међународног дјеловања. Избор фокуса на три субјекта омогућио је компаративну разраду фазне еволуције, институционализације и политичке артикулације парадипломатије у различитим уставним и геополитичким контекстима. На тај начин, пружена је конкретна основа за разумијевање модела, мотива и стратегија међународног дјеловања субдржавних јединица, као и потенцијал за њихово поређење и примјену у другим случајевима. Ови примјери показују да је парадипломатија не само одраз унутрашњих политичких стремљења, већ и реакција на глобалне трансформације у којима традиционални модели суверенитета и дипломатске праксе све више уступају мјесто полицентричним, флексибилним и адаптивним облицима спољног дјеловања. Разумијевање ових

процеса кључно је за изградњу свеобухватнијег концептуалног и аналитичког оквира који ће омогућити детаљније и правовремено истраживање савремене парадипломатије.

Анализа практичних аспеката парадипломатског дјеловања субдржавних актера показује да је ријеч о сложеном и истовремено изузетно флексибилном феномену, који измиче стандардизованим типолошким оквирима. Иако фазне периодизације представљају користан аналитички алат за праћење институционалног развоја и трансформација, оне не успијевају у потпуности да обухвате дубинске политичке, правне и културне чињенице који обликују међународно понашање ових актера. У том свјетлу, намеће се потреба за продубљеном каузалном анализом која би премашила дескриптивне оквире и укључила шире теоријске перспективе — посебно оне проистекле из историјског институционализма, као и интерпретативне приступе усмјерене на идентитетске наративе, нормативна усмјерења и симболичке ресурсе. Парадипломатија се више не може посматрати као искључиво европски или федерални феномен, нити свести на инструменталну улогу у економској сарадњи. Напротив, она се све више афирмише као форма политичке артикулације која спаја локалне амбиције, културне специфичности и демократске тежње са глобалним процесима и изазовима. Управо у томе лежи њена епистемолошка и практична вриједност: у преплитању локалног и глобалног, симболичког и функционалног, институционалног и идентитетског, настаје нови простор за дјеловање субдржавних актера, који захтијева мултидисциплинарне, контекстуално осјетљиве и теоријски информисане приступе. Овакво сагледавање парадипломатије не само да продубљује разумијевање савремене дипломатије у полицентричном свијету, већ и отвара могућности за преиспитивање самих основа политичке легитимације, представљања и учешћа у глобалном поретку.

ЗАВРШНА РАЗМАТРАЊА

ДОК СЕ ОВА КЊИГА БЛИЖИ СВОМ КРАЈУ, поставља се питање како сажети главна сазнања, али и на који начин указати на потребу даљег истраживања. Ово поглавље није класични закључак у смислу затварања аргументације, већ више покушај да се отвори простор за нова питања, те да се парадипломатија сагледа као жива, еволутивна појава која наставља да обликује (и буде обликована) савременим процесима глобалне трансформације. Циљ књиге није био да пружи коначне одговоре, већ да понуди један структуриран и критички оквир за разумијевање појаве парадипломатије. Кроз различите дефиниције, теоријске приступе и емпиријске студије, парадипломатија је представљена као феномен који захтијева интердисциплинарност, пажњу према идентитетским и институционалним факторима, али и стално преиспитивање унутар самих међународних односа.

Парадипломатија се не може свести на пуко питање надлежности или на институционалне механизме, већ подразумева комплексну игру између унутрашњих структура моћи, политичких амбиција, симболичке заступљености и спољнополитичке праксе. Бројни примјери интернационализације субдржавних актера указују на то да се парадипломатски ангажман одвија у фазама, у интеракцији са политичким, економским и културним контекстима. Не смијемо изгубити из вида ни историјску

дубину ових пракси: оне нису настале искључиво са процесима глобализације, већ су у многим случајевима производ историјског искуства, институционалне еволуције и геополитичког положаја.

Историјска перспектива – укључујући примјере аустралијских агената-генерала у Лондону или баскијске дијаспоре у Латинској Америци – показује да парадипломатија није нова појава. Присутна је свуда гдје постоји подјела власти и гдје региони располажу ресурсима и политичком вољом за утицај на међународне токове. Савремени процеси дигитализације, глобалних миграција и регионалних интеграција додатно убрзавају њену видљивост и значај.

Уставни, политички и институционални оквири снажно утичу на обим и природу парадипломатије. Мултинационалне федерације попут Канаде и Белгије, али и децентрализоване државе као што су Шпанија и Велика Британија, показују различите моделе управљања субдржавним спољним активностима – од координације и подстицања, до рестрикције и конфронтације. Како показује случај фламанског учешћа у радним тијелима ОЕЦД-а и УНЕСКО-а, парадипломатска активност може бити усклађена са националним интересима ако постоје механизми координације као што је COORMULTI. С друге стране, праксе отварања представништава у иностранству или закључивања билатералних споразума могу да изазову отпоре централних власти, посебно када дотичу сфере „високе политике“. Као што указују Kincaid (2003, 2010) и Lecours (2008), степен конфликта зависи од природе активности, политичког контекста и доминантних наратива о суверенитету. Модерна парадипломатија функционише у зони између сарадње и конфронтације, између права и политике. Ипак, већина активности у области економије, екологије или културе у суштини на допуњује националну дипломатију. Примјери Баварске, Шкотске или Калифорније показују да су региони често ефикасни у привлачењу инвестиција, промоцији иновација и изградњи транснационалних мрежа. У том смислу, парадипломатија постаје инструмент економског развоја, културне промоције и политичке еманципације.

Покретање парадипломатских активности често представља резултат сплета унутрашњих иницијатива и спољне подршке која

омогућава регионалним властима да артикулишу властите интересе у међународно препознатљиве политике. Кључну улогу у том процесу имају стабилне институције, политичка кохерентност и јасно профилисан идентитетски наратив, као и подршка спољних актера која може значајно ојачати легитимитет и видљивост субдржавних јединица у глобалним оквирима.

Сарадња Квебека са Француском унутар Франкофоније представља репрезентативан примјер тога како спољна подршка доприноси институционализацији парадипломатског присуства у мултилатералним организацијама, без формалног довођења у питање државног суверенитета. Чувени узвик Шарла де Гола „Нека живи слободни Квебек“ (*Vive le Québec libre*), изречен током посјете Монтреалу 1967. године, симболично је изразио подршку већој аутономији и међународном препознавању посебности Квебека унутар канадске федерације. Иако контроверзна, та изјава поставила је темеље француске политике према Квебеку, која се касније артикулисала кроз принцип „ни мијешање, ни равнодушност“ (*ni ingérence ni indifférence*). Односи између Квебека и Француске наставили су да се продубљују у оквиру институционализоване сарадње, што се огледа у чињеници да је Француска потписала више билатералних споразума са Квебеком него било која друга суверена држава. Француска данас представља и другог највећег страног инвеститора у тој провинцији, што додатно свједочи о стабилности, дубини и стратешкој важности тог односа. Сличну улогу у јачању парадипломатског капацитета има и спољна подршка коју Република Српска ужива од Србије. Споразум о специјалним и паралелним везама поставио је институционалне оквире за сарадњу у бројним областима, укључујући инфраструктуру, енергетику, културу, финансије и координацију у мултилатералним форумима.

Односе између Републике Српске и Србије додатно продубљује двојак статус Србије: као државе матице српског народа и као једне од потписница Дејтонског мировног споразума, што јој даје посебну одговорност у очувању мира, стабилности и уставне равноправности у Босни и Херцеговини. Поред политичке и институционалне повезаности, Србија представља и највећег спољнотрговинског партнера Републике Српске, те најважнијег

економског савезника, што додатно учвршћује њихов однос у регионалном и међународном контексту.

Дијаспора све чешће функционише као мост између домаћег и међународног простора, дјелујући као преносилац културе, идеја, знања и економских веза. У примјерима као што су Ба-скија, Шкотска и Каталонија, дијаспора учествује у обликовању позитивног имиџа региона, подржава пројекте и повезује се са утицајним круговима у земљама пријема. Иако је њен потенцијал препознат, субдржавне јединице ријетко успостављају досљедне механизме који би омогућили суштинско укључивање дијаспоре у парадипломатске активности. Најчешће се све своди на симболичке гестове с њихове стране — изјаве о значају дијаспоре, декларативну подршку и повремено укључивање у културне догађаје. Изостаје систематски приступ који би омогућио трајније ангажовање дијаспоре у областима као што су економија, лобирање, креирање јавних политика или пренос знања и технологија. Неискоришћени капацитет остаје једно од кључних ограничења за субдржавне актере који настоје да ојачају своју међународну улогу. Ни државе не искориштавају увијек на адекватан начин потенцијале своје дијаспоре у контексту развоја, међународног позиционирања и јавне дипломатије. Упркос расположивим капацитетима, мобилизација дијаспоре ријетко прелази оквир симболичких гестова и ад хок иницијатива. Недовољна интеграција дијаспоре у стратешке политике остаје изазов за све нивое власти који настоје да ојачају своју улогу у глобалним токовима.

Разлике у начину на који се дијаспора укључује у парадипломатске активности указују на ширу варијабилност модела и приступа. Упоредна искуства показују да не постоји јединствена формула за успјешну парадипломатију. Њен облик и дometи зависе од унутрашњих политичких услова, природе односа са централним властима, снаге институција и артикулисаности регионалног идентитета. Како је још осамдесетих година запазио Duchasek (1984: 5), „субдржавно присуство на међународној сцени није ни благослов ни проклетство – оно је постало чињеница живота у међусобно повезаном свијету“. Ова констатација, изречена прије више од четири деценије, данас звучи актуелније него икад, јер парадипломатија постаје саставни дио савремене мултилатералне

архитектуре и динамике глобалне међузависности.

Конечно, теоријски изазови остају. Како су указали Blatter, Cornago и Kuznetsov, истраживање парадипломатије и даље пати од недостатка свеобухватног теоријског оквира. Већина радова нуди типологије, студије случаја или појмовне мапе, али ријетко пружа експланаторне моделе који би интегрисали различите димензије парадипломатије – од правне до идентитетске. Сложеност самог феномена захтијева мултидисциплинарни приступ и отвореност према различитим теоријским традицијама.

Ова књига не претендује да ријеши све теоријске и практичне дилеме. Циљ је био да се укаже на значај парадипломатије као политичког и научног проблема, да се понуди методолошки оквир за анализу различитих модела, те да се кроз компаративну перспективу илуструје разноликост пракси које постоје у савременом свијету.

Даља истраживања могла би бити усмјерена на неколико кључних питања: како функционишу механизми координације у различитим федералним и унитарним системима; какве импликације има развој дигиталне дипломатије на дјеловање субдржавних актера; и како глобалне кризе – од климатских промјена до геополитичких тензија – мијењају поље могућег за парадипломатску акцију. Парадипломатија се не може посматрати као завршен концепт, већ као динамичан и еволутиван процес. Њене форме и домети константно се мијењају у зависности од унутрашњих и спољних услова, док се, како примјећује Keating (2022), власт и легитимитет непрестано конструишу, преговарају и преиспитују. У том процесу региони, градови и други субдржавни актери више нису ни изузеци ни узурпатори – постали су саставни дио дипломатског пејзажа XXI вијека.

Циљ ове књиге није био да се обухвате сви методолошки приступи и аналитички модели који се могу примијенити у проучавању парадипломатије, али вриједи указати на неколико истраживачких праваца који могу допринијети бољем разумијевању динамике и институционалног развоја међународног ангажмана субдржавних актера.

Фазни приступ који је овдје предложен као оријентациони оквир може се теоријски унаприједити кроз интеграцију исто-

ријског институционализма (*historical institutionalism*). Та теоријска школа, примјењивана у анализама унутрашњих извора спољне дјелатности федералних јединица (Lecours; Bursens and Deforche), пружа продуктиван оквир за истраживање начина на које институције обликују политичке изборе и усмјеравају развој међународне улоге субдржавних актера. Историјски институционализам полази од схватања да актери дјелују унутар институционалних структура које не само да омогућавају или ограничавају поједине изборе, већ дугорочно усмјеравају трајекторију политичког развоја. Како истичу Bursens и Deforche (2010: 158), институције представљају посреднички оквир кроз који се обликује понашање актера и дефинишу услови њихове стабилности, смјера и легитимитета у међународном простору.

Употреба историјског институционализма у проучавању парадипломатије омогућава идентификацију кључних момената у времену — тзв. критичних преломница (*critical junctures*) — током којих субдржавне јединице доносе одлуке од стратешког значаја за институционализацију и обим међународног ангажмана. Критичне преломнице означавају периоде повећане политичке флуидности, у којима долази до трансформације институционалних и структурних услова, што захтијева нове облике дјеловања и прилагођене политичке стратегије. Како истиче Thelen (1999: 387), ријеч је о тренуцима у којима се формирају институције које усмјеравају развој држава или субдржавних актера у одређеном правцу, а чији ће исходи касније у значајној мјери ограничити или обликовати политичке изборе (*path dependency*). Полазећи од таквог приступа, могуће је ретроспективно идентификовати и анализирати историјске моменте пресудне за развој парадипломатије у различитим регионима и федералним јединицама. Одлуке о оснивању сталних представништава у иностранству, усвајање првих стратешких докумената о међународној сарадњи или успостављање институционалних механизма унутар регионалних влада — попут одјељења за међународне односе — могу се тумачити као производи управо таквих преломница, чији исходи постају стабилни оквири за даље парадипломатско дјеловање.

Поред институционалних предуслова и историјског контекста, анализу практичних аспеката парадипломатије потребно је

проширити на мотивационе и стратешке разлоге који подстичу субдржавне актере на међународни ангажман. Подстицаји политичке, економске, културне, симболичке или геополитичке природе не само да обликују избор конкретних спољнополитичких активности, већ у значајној мјери утичу на начин позиционирања према међународној заједници. Ови покретачки фактори, који дефинишу природу и интензитет спољног дјеловања, могу се сврстати у неколико кључних категорија:

1. **Културно-историјско наслеђе** често игра пресудну улогу у дефинисању спољнополитичких приоритета. Регије које одржавају историјске или језичке везе са одређеним државама, заједницама или дијаспорама у иностранству настоје да те односе афирмишу и институционализују кроз парадипломатску активност. На тај начин се оснажује културни идентитет, а истовремено гради континуитет и симболичка аутономија.
2. **Геополитички разлози** проистичу из географског положаја, безбједносних интереса и регионалне динамике. Пограничне јединице, на примјер, имају изражену потребу за развојем прекограничне сарадње, што подстиче активнији спољни ангажман усмјерен на стабилност и интеграцију у шире регионално окружење.
3. **Функционални мотиви** обухватају настојања у правцу економског развоја, привлачења инвестиција, унапређења инфраструктуре и техничке сарадње. У овом контексту, парадипломатија постаје инструмент прагматичне користи и механизам за јачање економске конкурентности у глобалним условима.
4. **Политичка и културна солидарност** са другим регионима и федералним јединицама са сличним историјским, језичким или политичким карактеристикама често подстиче заједничке иницијативе. Такви облици сарадње реализују се кроз тематске мреже, партнерства, заједничке декларације и пројекте.
5. **Мултилатерално окружење** отвара могућности за субдржавне актере да афирмишу свој статус унутар ширих институционалних оквира. Јединице са снажно изграђе-

ним идентитетом и политичким амбицијама настоје да развију односе са организацијама као што су УНЕСКО, ОЕЦД, UNDP и институције Европске уније. Учествовање у мултилатералним форумима не представља само инструментални ресурс, већ и начин политичке афирмације и међународне легитимације.

Све наведене димензије представљају основу за будућа компаративна истраживања, у оквиру којих историјски институционализам може послужити као поуздан аналитички оквир за разумјевање развојних путања парадипломатских стратегија. Препознавање критичних историјских момената и мотивационих структура омогућава дубље сагледавање начина на које субдржавни актери постају активни учесници на међународној сцени, упркос ограничењима формалне суверености. У таквом контексту, парадипломатија више не представља ни изузетак ни аномалију. Није, како је својевремено запазио Duchacek (1984: 5), ни „благослов ни проклетство“, већ стабилна одлика савременог међународног поретка, у којем се субдржавни актери све јасније профилишу као релевантни носиоци политичке иницијативе и међународне сарадње. Истовремено, растућа сложеност глобалних изазова – од климатских промјена и миграција до дигиталне транзиције и енергетске безбједности – отвара нове просторе дјеловања испод и изнад нивоа државе. Управо у тим просторима парадипломатски капацитети постају важан инструмент прилагођавања, иновације и артикулације различитих интереса. Разумијевање тог процеса не само да обогаћује проучавање међународних односа, већ и омогућава боље креирање политика унутар сложених, вишеслојних политичких система будућности.

ЛИТЕРАТУРА

А-Латиница

- Aguirre, I. (1999). Making sense of paradiplomacy? An intertextual enquiry about a concept in search of a definition. In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 185-209). Frank Cass.
- Aldecoa, F. (1999). Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European Union (1985-2005). In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 82-94). Frank Cass.
- Antunes, S., Cornago, N., Rowe, C., & Minto, R. (2024). Between cooperation and conflict: Explaining strategies of regional paradiplomacy towards the EU in regions inside, outside and in transition (1992-2022). *Territory, Politics, Governance*, 12(10), 1445-1462.
- Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC, n.d.). *History*. <https://www.apec.org/about-us/about-apec/historyAPEC+1APEC+1>
- Asian Development Bank. (n.d.). *Members, Capital Stock, and Voting Power*. <https://www.adb.org/about/members>
- Atkey, R. G. (1970/1971). The role of the provinces in international affairs. *International Journal*, 26(1), 249-273.
- Balthazar, L. (1999). The Quebec experience: Success or failure? In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 153-169). Frank Cass.
- Balthazar, L. (2004). Quebec's international relations. In A. G. Gagnon

- (Ed.), *Quebec: State and society* (3rd ed., pp. 447-474). University of Toronto Press.
- Belgian Federal Government. (1996, December 17). *Cooperation agreement of 8 March 1994 between the Federal State, the Communities and the Regions on further rules for the conclusion of mixed treaties*. Belgian Official Gazette. <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/info/verdragen/swa/1994-03-08AEN.pdf>
- Belgium. (1994). *Framework agreement for co-operation between the Federal State, the Communities and the Regions on the representation of the Kingdom of Belgium to the international organisations whose activities concern "mixed" competences*. Belgian Official Gazette. (Original work signed June 30, 1994). <https://www.law.kuleuven.be/iir/nl/onderwijs/verdragen/swa/1994-06-30EN.pdf>
- Blatter, J., Ingram, H., & Doughman, P. M. (2001). Emerging approaches to comprehend changing global context. In J. Blatter & H. Ingram (Eds.), *Reflections on water: New approaches to transboundary conflict and cooperation* (pp. 3–30). MIT Press.
- Blatter, J., Kreutzer, M., Rentl, M., & Thiele, J. (2008). The foreign relations of European regions: Competences and strategies. *West European Politics*, 31(3), 464-490.
- Bolleyer, N. (2009). *Intergovernmental cooperation: Rational choices in federal systems and beyond*. Oxford University Press.
- Börzel, T. A. (2000). From competitive regionalism to cooperative federalism: The Europeanization of the Spanish state of the autonomies. *Publius: The Journal of Federalism*, 30(2), 17-42
- Bull, H. (1977). *The anarchical society: A study of order in world politics*. Macmillan.
- Bullmann, U. (1996). The politics of the third level. *Regional & Federal Studies*, 6(2), 3-19.
- Burgess, M. (2006). *Comparative federalism: Theory and practice*. Routledge.
- Bursens, P., & Deforche, J. (2010). Going beyond paradiplomacy? Adding historical institutionalism to account for regional foreign policy competency. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 151-171.
- Butler, R. (1961). Paradiplomacy. In A. O. Sarkissian (Ed.), *Studies in diplomatic history and historiography in honor of G. P. Gooch* (pp. 12–25). Longman.
- Chaloux, A., & Paquin, S. (2012). Green paradiplomacy in North America: Successes and limits of the NEG-ECP. In H. Bruyninckx, S. Happaerts, & K. Van den Brande (Eds.), *Sustainable development and subnational governments: Policy-making and multi-level interac-*

- tions (pp. 217-236). Palgrave Macmillan.
- Cornago, N. (1999). Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: Dimensions of conflict and co-operation. In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 40-57). Frank Cass.
- Cornago, N. (2010). On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 11-36.
- Cornago, N. (2010b). *Foreign development policy of constituent units: Trends, challenges and lessons learned* (Occasional Paper Series No. 2). Forum of Federations.
- Cornago, N. (2013). *Plural diplomacies: Normative predicaments and functional imperatives*. Martinus Nijhoff Publishers.
- Creutz, K., & Spiliopoulou Åkermark, S. (2021). *The Faroe Islands, Greenland and the Åland Islands in Nordic cooperation*. Finnish Institute of International Affairs. https://www.fiia.fi/wp-content/uploads/2021/12/report69_katja-creutz-sia-spiliopoulou-akermark_the-faroe-islands-greenland-and-the-aland-islands-in-nordic-cooperation.pdf
- Criekemans, D. (2006, May 31-June 1). *How subnational entities try to develop their own 'paradiplomacy': The case of Flanders (1993-2005)* [Conference presentation]. Challenges for Foreign Ministries: Managing Diplomatic Networks and Optimising Value, Geneva, Switzerland.
- Criekemans, D. (2008). *Are the boundaries between paradiplomacy and diplomacy watering down? Preliminary findings and hypotheses from a comparative study of some regions with legislative power and small states* (Working Paper No. WISC_2008-68). World International Studies Committee.
- Criekemans, D. (2010). Regional sub-state diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5(1-2), 37-64.
- Cruset, M. E. (2012). Introduction. In M. E. Cruset (Ed.), *Migration and new international actors: An old phenomenon seen with new eyes* (pp. 1-4). Cambridge Scholars Publishing.
- Duchacek, I. D. (1984). The international dimension of subnational self-government. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 5-31.
- Duchacek, I. (1990). Perforated sovereignties: Towards a typology of new actors in international relations. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 1-33). Clarendon Press.
- Duran, M. (2015). *Mediterranean paradiplomacies: The dynamics of diplo-*

- matic reterritorialization*. Brill.
- Eatmon, T. D. (2009). Paradiplomacy and climate change: American states as actors in global climate governance. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1(2), 153-165.
- Edwardsen, A. (2024, May 10). *Greenland boycotts Nordic Council over 'discrimination'*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/greenland-boycotts-nordic-council-over-discrimination>
- Edwardsen, A. (2025a, May 12). *Nordic Summit: Greenland and Faroe Islands reinforcing preparedness cooperation*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/nordic-summit-greenland-and-faroe-islands-reinforcing-preparedness-cooperation>
- Edwardsen, A. (2025b, May 24). *Support for independent membership for Greenland and the Faroe Islands in Nordic cooperation*. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/support-independent-membership-greenland-and-faroe-islands-nordic-cooperation>
- Fedele, D. (2021). Plurality of diplomatic agents in premodern literature on the ambassador. In M. Ebben & L. Sicking (Eds.), *Beyond ambassadors: Consuls, missionaries, and spies in premodern diplomacy* (pp. 38–59). Brill.
- Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation of Belgium. (n.d.). *Coordination of European affairs*. <https://diplomatie.belgium.be/en/policy/coordination-european-affairs/directorate-general-coordination-and-european-affairs/coordination>
- Federal Public Service Foreign Affairs, Foreign Trade and Development Cooperation of Belgium b. (n.d.). *Multilateral policy*. <https://www.fdfa.be/en/multilateral-policy>
- Feldman, E. J., & Feldman, L. G. (1984). The impact of federalism on the organization of Canadian foreign policy. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 33-59
- Feldman, E. J., & Feldman, L. G. (1990). Canada. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 176-210). Clarendon Press.
- Financial Action Task Force (FATF). (n.d.). *Hong Kong, China*. <https://www.fatf-gafi.org/en/countries/detail/Hong-Kong-China.html>
- Financial Action Task Force (FATF). (2023). *Mutual Evaluation of Hong Kong, China: 3rd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating*. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Mutualevaluations/Hong-Kong-China-3rd-follow-up.html>
- Fry, E. H. (1990). The United States of America. In H. J. Michelmann &

- P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 276-298). Clarendon Press.
- Gamlen, A. (2014). Diaspora institutions and diaspora governance. *International Migration Review*, 48(1), 180-217.
- Gilboa, E. (2022). Theorising diaspora diplomacy. In L. Kennedy (Ed.), *Routledge international handbook of diaspora diplomacy* (pp. 379-392). Routledge.
- Government of Flanders. (2021). *Flanders is international* [Annual report]. Flanders Chancellery and Foreign Office. https://flandersintheusa.org/sites/default/files/images/62/flanders_is_international_en_brochure_2021.pdf
- The Guardian. (2014, September 19). *David Cameron raises West Lothian question after Scotland vote: "English votes for English laws."* <https://www.theguardian.com/politics/2014/sep/19/david-cameron-devolution-revolutionuk-scotland-vote>
- Happaerts, S., Van den Brande, K., & Bruyninckx, H. (2010). Governance for sustainable development at the inter-subnational level: The case of the Network of Regional Governments for Sustainable Development (nrg4SD). *Regional and Federal Studies*, 20(1), 127-149.
- Ho, E. L. E., & McConnell, F. (2019). Conceptualizing "diaspora diplomacy": Territory and populations betwixt the domestic and foreign. *Progress in Human Geography*, 43(2), 235-255.
- Hocking, B. (1993). *Localizing foreign policy: Non-central governments and multilayered diplomacy*. Macmillan Press.
- Hocking, B. (1999). Patrolling the 'frontier': Globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments. In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 17-39). Frank Cass.
- Hong Kong Observatory. (2024). *Role and functions of the Hong Kong Observatory*. <https://www.hko.gov.hk/en/about-us/what-we-do.html>
- Kaiser, R. (2005). Substate governments in international arenas: Paradiplomacy and multi-level governance in Europe and North America. In G. Lachapelle & S. Paquin (Eds.), *Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies* (pp. 90-103). Routledge.
- Keating, M. (1999). Regions and international affairs: Motives, opportunities and strategies. In F. Aldecoa & M. Keating (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 1-16). Frank Cass.
- Keating, M. (2000). *Paradiplomacy and regional networking*. Forum of Federations. <https://www.forumfed.org/libdocs/ForRelCU01/924-FR->

CU0105-eu-keating.pdf

- Keating, M. (2004). Regions and the Convention on the Future of Europe. *South European Society and Politics*, 9(1), 192-207.
- Kerremans, B., & Beyers, J. (1996). The Belgian sub-national entities in the European Union: Second or third level players? *Regional and Federal Studies*, 6(2), 41-55.
- Kerremans, B. (2000). Determining a European policy in a multi-level setting: The case of specialised co-ordination in Belgium. *Regional and Federal Studies*, 10(1), 36-61.
- Kettunen, P., & Kull, M. (2009). Governing Europe: The status and networking strategies of Finnish, Estonian and German subnational offices in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 19(1), 117-142.
- Kincaid, J. (1984). The American governors in international affairs. *Publius: The Journal of Federalism*, 14(4), 95-114.
- Kincaid, J. (1990). Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state: Conflict and cooperation. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of sub-national units* (pp. 54-75). Clarendon Press.
- Kincaid, J. (2003). Foreign relations of sub-national units, constituent diplomacy in federal systems, scientific background: Subtheme papers. In R. Blindenbacher & A. Koller (Eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other* (pp. 74-96). McGill-Queen's University Press.
- Kincaid, J. (2010). Comparative observations on the international activities of constituent governments. In F. Requejo (Ed.), *Foreign policy of constituent units at the beginning of 21st century* (pp. 15-28). Col·lecció Institut d'Estudis Autonòmics.
- Koinova, M. (2014). Why do conflict-generated diasporas pursue sovereignty-based claims through state-based or transnational channels? Armenian, Albanian and Palestinian diasporas in the UK compared. *European Journal of International Relations*, 20(4), 1043-1071.
- Kumar, K. (2000). Nation and empire: English and British national identity in comparative perspective. *Theory and Society*, 29(5), 575-608.
- Kurki-Suonio, S. (2022, February 11). *The role of the autonomous territories within formal Nordic cooperation*. Nordics.info. <https://nordics.info/show/artikel/the-role-of-the-autonomous-territories-within-formal-nordic-cooperation?utm>
- Kuznetsov, A. S. (2015). *Theory and practice of paradiplomacy: Subnational governments in international affairs*. Routledge.
- Lack, C. L. (1965). Colonial representation in the nineteenth century:

- Pro-consuls of empire and some Australian Agents-General. *Journal of the Royal Historical Society of Queensland*, 7(3), 456–507.
- Lafleur, J.-M. (2013). La participation politique transnationale des Belges expatriés: Un cas d'exportation des divisions ethniques ? *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 29(2), 115-135.
- Langhorne, R. (2005). The diplomacy of non-state actors. *Diplomacy and Statecraft*, 16(2), 331-339.
- Lecours, A. (2002, May). *When regions go abroad: Globalization, nationalism and federalism* [Conference paper]. Queen's University
- Lecours, A. (2002b). Paradiplomacy: Reflections on the foreign policy and international relations of regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.
- Lecours, A., & Moreno, L. (2001). *Paradiplomacy and stateless nations: A reference to the Basque Country* (Working Paper No. 01/06). Unidad de Políticas Comparadas, CSIC.
- Lecours, A. (2008). *Political issues of paradiplomacy: Lessons from the developed world* (Discussion Papers in Diplomacy). Netherlands Institute of International Relations "Clingendael."
- Leith, M. S., & Sim, D. (2024). The Scottish diaspora framework: A new paradigm of Scottishness? *Scottish Affairs*, 33(4), 465–481.
- Liu, H.-W. (2009). An entity sui generis in the WTO: Taiwan's WTO membership and its trade law regime. *Journal of International Commercial Law and Technology*, 4(4), 252-261.
- Loughlin, J. (1996). Representing regions in Europe: The Committee of the Regions. *Regional and Federal Studies*, 6(2), 146-165.
- Loughlin, J. (2000). Regional autonomy and state paradigm shifts in Western Europe. *Regional and Federal Studies*, 10(2), 10-34.
- Mallett, M. (2001). Italian renaissance diplomacy. *Diplomacy & Statecraft*, 12(1), 61–70.
- Mandin, J. (2020). Diaspora policies, consular services and social protection for Belgian citizens abroad. In J.-M. Lafeur & D. Vintila (Eds.), *Migration and social protection in Europe and beyond (Volume 2): Comparing consular services and diaspora policies* (pp. 53-68). Springer.
- Marinova, N. K. (2017). *Ask what you can do for your (new) country: How host states use diasporas*. Oxford University Press.
- Marks, G., Haesly, R., & Mbaye, H. A. D. (2002). What do subnational offices think they are doing in Brussels? *Regional and Federal Studies*, 12(3), 1-23
- McMillan, S. L. (2010, September). *American paradiplomacy: How do US states and governors respond to economic crises?* [Paper presentation].

- American Political Science Association Annual Meeting, Washington, DC, United States.
- Melissen, J. (1999). *Innovation in diplomatic practice*. Palgrave Macmillan.
- Melissen, J. (2005). The new public diplomacy: Between theory and practice. In J. Melissen (Ed.), *The new public diplomacy: Soft power in international relations* (pp. 3-27). Palgrave Macmillan.
- Melissen, J. (2011). *Beyond the new public diplomacy* (Clingendael Paper No. 3). Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Michaud, N. (2010). Quebec's international relations: Past and current directions. In S. Gervais, C. Kirkey, & J. Rudy (Eds.), *Quebec questions: Quebec studies for the twenty-first century* (pp. 385-401). Oxford University Press.
- Michaud, N., & Ramet, I. (2004). Québec et politique étrangère: Contradiction ou réalité? *International Journal*, 59(1), 303-324.
- Michelmann, H. J. (1990). The Federal Republic of Germany. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 211-244). Clarendon Press.
- Michelmann, H. J. (1990b). Conclusion. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 299-316). Clarendon Press.
- Ministère des Relations internationales et de la Francophonie du Québec. (n.d.). *International agreements*. <https://www.mrif.gouv.qc.ca/en/ententes-et-engagements/ententes-internationales/?territoireId=5§eurId=&codeStatut=&anneeEntreeVigueurDebut=1964&anneeEntreeVigueurFin=2025&Numero=&PageSize=25#results>
- Moore, C. (2007). The impact of devolution on EU-level representation: British regional offices in Brussels. *Regional and Federal Studies*, 17(3), 275-291.
- Morrow, D. (1992). Regional policy as foreign policy: The Austrian experience. *Regional & Federal Studies*, 2(3), 27-44
- Mumme, S. P. (1985). State influence in foreign policymaking: Water related environmental disputes along the United States-Mexico border. *The Western Political Quarterly*, 38(4), 620-640.
- Neves, M. S. (2010). Paradiplomacy, knowledge regions and the consolidation of 'soft power'. *JANUS.NET: e-journal of International Relations*, 1*(1), 10-28. <https://www.redalyc.org/pdf/4135/413536166002.pdf>
- Oiarzabal, P. (2017). The contested transnational mirror of the Basque Country: Playing homeland politics with the diaspora. In Å. Kolås & P. Ibarra Güell (Eds.), *Sovereignty revisited: The Basque case* (pp. 86-104). Routledge.

- OIF, TV5 Monde, <https://www.francophonie.org/tv5monde-96>
- Opeskin, B. R., & Rothwell, D. R. (1995). The impact of treaties on Australian federalism. *Case Western Reserve Journal of International Law*, 27(1), 1–59.
- Organisation internationale de la Francophonie. (n.d.). 93 États et gouvernements. La Francophonie. <https://www.francophonie.org/index.php/93-etats-et-gouvernements-125>
- Paquin, S., & Lachapelle, G. (2005). Why do sub-states and regions practice international relations. In G. Lachapelle & S. Paquin (Eds.), *Mastering globalization: New sub-states' governance and strategies* (pp. 77–89). Routledge.
- Poirier, J. (2002). Formal mechanisms of intergovernmental relations in Belgium. *Regional and Federal Studies*, 12(3), 24–54.
- Ravenhill, J. (1990). Australia. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units* (pp. 76–123). Clarendon Press.
- Rawlings, R. (2003). Cymru yn Ewrop: Wales in Europe. In P. P. Craig & R. Rawlings (Eds.), *Law and administration in Europe: Essays in honour of Carol Harlow* (pp. 241–272). Oxford University Press.
- Rosenau, J. N. (1997). *Along the domestic-foreign frontier: Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge University Press.
- Safran, W. (1991). Diasporas in modern societies: Myths of homeland and return. *Diaspora: A Journal of Transnational Studies*, 1(1), 83–99.
- Safran, W. (2007). Democracy, pluralism, and diaspora identity: An ambiguous relationship. In G. Toticagüena (Ed.), *Opportunity structures in diaspora relations: Comparisons in contemporary multilevel politics of diaspora and transnational identity* (pp. 157–185). University of Nevada Press.
- Sajić, N. (2017). Understanding federal institutional architecture: Dynamics of Belgian federation. *Politeia*, 7(13), 53–71.
- Sajić, N. (2019). Understanding external relations of federated units and regions. *POLITEIA*, 9(18), 67–87.
- Sajić, N. (2023). Cultural (para)diplomacy of federated units: International positioning of Quebec's distinctiveness. In M. Draščević Šešić, R. Henze, & L. Rogać Mijatović (Eds.), *Cultural diplomacy and cultural relations: Collaboration/diversity/dialogue* (pp. 138–152). Clío.
- Scottish Government. (n.d.). Search results for 'Memorandum of Understanding between' [International topics]. <https://www.gov.scot/search/?q=%60Memorandum%20of%20Understanding%20between%60&topic=international&page=3&sort=relevance>

- Scottish Government. (2022, March 4). *Stop trading with Russia*. <https://www.gov.scot/news/stop-trading-with-russia/>
- Scottish Government. (2023). *Scotland's international strategy: Delivering Scotland's offer to the world* <https://www.gov.scot/binaries/content/documents/govscot/publications/strategy-plan/2024/01/scotlands-international-strategy/documents/scotlands-international-strategy-delivering-scotland/scotlands-international-strategy-delivering-scotland/govscot%3Adocument/scotlands-international-strategy-delivering-scotland.pdf>
- Senate of Belgium. (2011, October 11). *Réponse à la question écrite n° 5-626 de Karl Vanlouwe (N-VA) du 18 décembre 2010 au vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et des Réformes institutionnelles* [Answer to written question no. 5-626 by Karl Vanlouwe (N-VA) to the Deputy Prime Minister and Minister of Foreign Affairs and Institutional Reforms]. <http://www.senate.be/www/?MIVAL=/Vragen/SchriftelijkeVraag&LEG=5&NR=626&LANG=fr>
- Sharafutdinova, G. (2003). Paradiplomacy in the Russian regions: Tartarstan's search for statehood. *Europe-Asia Studies, 55*(4), 613-629
- Sharman, G. C. (1973). The Australian states and external affairs: An exploratory note. *Australian Outlook*, 27 (3), 307-318.
- Sheppard Mullin Richter & Hampton LLP. (2011, June 7). *California and Florida lead trend of new state-level Iran sanctions*. Government Contracts Law Blog. <https://www.governmentcontractslawblog.com/2011/06/articles/cisada/california-and-florida-lead-trend-of-new-state-level-iran-sanctions/>
- Smith, A. D. (1991). *National identity*. University of Nevada Press.
- Soldatos, P. (1990). An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In H. J. Michelmann & P. Soldatos (Eds.), *Federalism and international relations: The role of subnational units* (pp. 34-53). Clarendon Press.
- Soukouna, S. (2024, November 5). Paradiplomacy and the role of subnational authorities in the implementation of diaspora policies: The case of decentralized cooperation between France and Mali. *African and Black Diaspora: An International Journal*, 1-19.
- Sports Federation & Olympic Committee of Hong Kong, China. (n.d.). *About us*. <https://www.hkolympic.org/about-us/>
- Staatskanzlei Bayern. *Beziehungen in Europa* . Bayerische Staatsregierung. <https://www.bayern.de/staatsregierung/bayern-in-der-welt/beziehungen-in-europa/>
- Swenden, W. (2013). Conclusion: The future of Belgian federalism—Be-

- tween reform and swansong? *Regional and Federal Studies*, 23(3), 369-382.
- Sykes, O., & Shaw, D. (2008). Investigating territorial positioning by sub-state territories in Europe. *Regional & Federal Studies*, 18(1), 55-76
- Take, I. (2017). The Hanseatic League as an early example of cross-border governance? *Journal of European Integration History*, 23(1), 71-97
- Tatham, M. (2018). The rise of regional influence in the EU - From soft policy lobbying to hard vetoing. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 56(3), 672-686
- Tavares, R. (2016). *Paradiplomacy: Cities and states as global players*. Oxford University Press.
- Telford, H. (2003). *Expanding the partnership: The proposed Council of the Federation and the challenge to glocalisation* (A Series of Commentaries on the Council of Federation). Institute of Intergovernmental Relations, Queen's University.
- Thelen, K. (1999). Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, 2, 369-404
- Thürer, D. (2003). Federalism and foreign relations. In R. Blindenbacher & A. Koller (Eds.), *Federalism in a changing world: Learning from each other* (pp. 26-32). McGill-Queen's University Press.
- Totoricagüena, G. (2005). Diasporas as non-central government actors in foreign policy: The trajectory of Basque paradiplomacy. *Nationalism and Ethnic Politics*, 11(2), 265-287.
- Totoricagüena, G. (2007). The political agency of ethnic diaspora and the construction of political communities in world system. In G. Totoricagüena (Ed.), *Opportunity structures in diaspora relations: Comparisons in contemporary multilevel politics of diaspora and transnational identity* (pp. 235-258). University of Nevada Press.
- Totoricagüena, G. (2008). The Basque language abroad: Homeland and diaspora initiatives for Euskara. In G. P. Totoricagüena Egurrola & I. Urrutia (Eds.), *The legal status of the Basque language today: One language, three administrations, seven different geographies and a diaspora* (pp. 43-72). Eusko Ikaskuntza.
- Totoricagüena, G. (2012). Non-state multi-level diplomacy and the Basque diaspora. In M. E. Cruset (Ed.), *Migration and new international actors: An old phenomenon seen with new eyes* (pp. 5-22). Cambridge Scholars Publishing.
- Trade and Industry Department, Hong Kong SAR Government. (n.d.). *Hong Kong's participation in APEC*. https://www.tid.gov.hk/en/our_work/hk_participation_in_ito/hk_in_apec_oecd_pecc/apec_hk.html?utm

- Tubilewicz, C., & Omond, N. (2021). *The United States' subnational relations with divided China: A constructivist approach to paradiplomacy*. Routledge.
- UK Government & Government of the People's Republic of China. (1984). *Joint Declaration of the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of the People's Republic of China on the Question of Hong Kong*. <https://www.cmab.gov.hk/en/issues/jd2.htm>
- Van den Brande, L. (1995). *La Flandre et sa vocation internationale: Priorités politiques 1995-1999*
- Van den Brande, K. (2012). Intergovernmental cooperation for international decision making in federal states: The case of sustainable development in Belgium. *Regional and Federal Studies*, 22(4), 407-433.
- Vengroff, R., & Rich, J. (2006). Foreign policy by other means: Paradiplomacy and the Canadian provinces. In P. James, N. Michaud, & M. J. O'Reilly (Eds.), *Handbook of Canadian foreign policy* (pp. 105-132). Lexington Books.
- Vile, M. J. C. (1961). *The structure of American federalism*. Oxford University Press.
- Wallace ends 2-week tour abroad. (1975, October 26). *The New York Times*, <https://www.nytimes.com/1975/10/26/archives/wallace-ends-2week-four-abroad.html>
- Wolff, S. (2007). Paradiplomacy: Scope, opportunities and challenges. *The Bologna Center Journal of International Affairs*, 10(1), 141-150.
- World Meteorological Organization. (n.d.). *Members and Territories*. <https://public.wmo.int/en/members>
- World Trade Organization. (n.d.). *Members and Observers*. https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/org6_e.htm
- World Trade Organization. (2017). *WTO analytical index: Interpretation and application of WTO agreements*. https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/ai17_e/ai17_e.htm
- Xifra, J., & McKie, D. (2012). From realpolitik to noopolitik: The public relations of (stateless) nations in an information age. *Public Relations Review*, 38(5), 819-824.
- Zimmerman, J. F. (2006). *Interstate disputes: The Supreme Court's original jurisdiction*. State University of New York Press.
- Zimmern, H. (1889). *The Hansa Towns*. T. Fisher Unwin; G. P. Putnam's Sons.
- Zubiri, A. U. (1999). The international relations of Basque nationalism and the first Basque autonomous governments. In F. Aldecoa & M. Keat-

ing (Eds.), *Paradiplomacy in action: The foreign relations of subnational governments* (pp. 170-184). Frank Cass.

Б-Ћирилица

- Драгићевић, Р. (2025.). Лексика српског језика у XXI веку. *Савремена српска и чешка славистичка исцраживања II* (стр. 89-104). Ústav slavistiky Filozofické fakulty Masarykovy univerzity.
- Савјет министара Босне и Херцеговине (2016.). *Одлука о сисцему кординације процеса европских инццтрација у Босни и Херцеговини*. Службени гласник БиХ, 72/16. <http://www.sluzbenilist.ba/page/akt/OhWGVQzgUZM=>
- Сајић, Н. (2018.). *Брејзит и енцлески национални идентитет*. У *Зборник радова изложених на научној конференцији са међународним учешћем: (Ре)конструкција друштвене стварности* (стр. 141–154). Универзитет у Бањој Луци, Факултет политичких наука.
- Сајић, Н. (2025.). Однос матице и дијаспоре: анализа институционалних механизма сарадње Србије и Републике Српске са српским иселеништвом. У Н. Нинковић & Н. Сајић (Ур.), *Међународни поредак и српско национално идентцање* (стр. 199–231). Филозофски факултет Нови Сад.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна и универзитетска библиотека
Републике Српске, Бања Лука

327(0.034.2)
341.7(0.034.2)

САЈИЋ, Нина, 1976-

Парадипломатија у теорији и пракси [Elektronski izvor] / Нина
Сајић. - Ел. књига. - Бања Лука : Универзитет у Бањој Луци
Филозофски факултет : Институт за хуманистичке и друштвене
науке, 2025

Начин приступа (URL): <https://blupress.unibl.org/index.php/ff>. -
Насл. са насл. екрана. - Опис извора дана 24.6.2025. - Ел.
публикација опсега 169 стр. - Напомене и библиографске
референце уз текст. - Библиографија: стр. 157-169.

ISBN 978-99997-40-00-5

COBISS.RS-ID 142772737