

PARADIPLOMACIE – KONCEPTUALIZACE, VÝVOJ STUDIA A HODNOCENÍ ZAHRANIČNÍCH VZTAHŮ SUBSTÁTNÍCH JEDNOTEK

Adam Kočí

Ostravská univerzita, Přírodovědecká fakulta, Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje, e-mail: adam.koci@osu.cz

Abstract: Paradiplomacy refers to the foreign relations of substate units such as regions, departments, cantons, provinces, or autonomous and dependent territories. Historically, paradiplomacy was viewed as a threat to state sovereignty. However, with the advent of globalization and the rise of transregional regimes like the EU or NAFTA, non-state actors such as international organizations or substate units have gained recognition as respected members of the international community. Presently, paradiplomacy is experiencing significant growth both qualitatively and in its geographical scope. Many experts believe that paradiplomacy holds the potential for economic, political, and cultural benefits for regions and contributes to the democratization of the international environment. The article aims to evaluate the current state of paradiplomacy studies and discussing the challenges in defining the concept of foreign relations of regions. Our analysis draws primarily from the works of authors who have made substantial contributions to the field. One chapter is also dedicated to the historical development of international activities of regions in the context of research interests. It seems that paradiplomacy is no longer overlooked by politicians or academics. However, it remains a highly complex phenomenon that poses significant challenges to researchers. Paradiplomacy can not be explained by a single theory. Therefore is often blamed for the lack of a general theoretical perspective and the absence of a coherent theoretical framework. To address this challenge, the last chapter introduces probably the most comprehensive tool for assessing paradiplomatic activities – Kuznetsov's explanatory framework of paradiplomacy (2015). Based on our findings, we propose recommendations on how to utilize this framework as a useful guide for evaluating paradiplomacy in a given case study.

Keywords: paradiplomacy; subnational units; regions; international relations; diplomacy, globalization, Kuznetsov's explanatory framework of paradiplomacy

1 ÚVOD

Politická mapa nás svádí vnímat svět prizmatem státního uspořádání. Takový pohled nám ale poskytuje neúplný obraz o jeho fungování, protože nenahlíží do nitra států. Kořeny dnešního světového uspořádání můžeme hledat v období konce třicetileté války. Vestfálský systém (1648) v té době položil základy moderním meziná-

rodním vztahům, jež definoval jako nedotknutelnou doménu států (Kissinger, 2016). Není proto překvapením, že v teorii mezinárodních vztahů dlouho vítězila myšlenka realismu, která považuje státy za jediné aktéry vstupující do mezinárodního dění. Přítrž této státocentrické koncepci učinila až éra globalizace po druhé světové válce. Vliv globální ekonomiky a kultury na takřka každé místo na zemi a vzájemná provázanost světového dění neboli interdependence způsobila proměnu povahy mezinárodního společenství (Duchacek, 1990; Soldatos, 1990; Keating, 1999). Začali do něj vstupovat noví aktéři, jejichž působnost už realismus nedokázal vysvětlit. Potřeba vytvoření nové koncepce mezinárodních vztahů byla stále naléhavější. Na počátku 70. let 20. století proto přicházejí Joseph Nye a Robert Keohane s pojmem transnacionální vztahy. Předpokládají, že dosavadní státocentrický svět se stal světem multicentrickým, kde vyjma státních vystupují i nestátní aktéři (*non-state actors*) jako mezinárodní organizace, nadnárodní společnosti, nevládní organizace či teroristické skupiny (Nye a Keohane, 1971).

Interdependence se projevovала i na regionální úrovni, kde globalizace postupovala ruku v ruce s procesem regionalizace, tedy rostoucím významem regionů či jiných nižších samosprávných jednotek států. Dění v regionech se již neodvíjelo pouze dle nařízení centrální vlády. Stále větší dosah dovnitř regionů naopak získávaly supranacionální režimy jako EU či NAFTA. V duchu zásad subsidiarity navíc státní autority delegovaly stále více oblastí správy regionálním vládám (Klatt a Wasenberg, 2017). Oba popisované jevy můžeme pozorovat přibližně od 70. let 20. století v silně industrializovaných státech s rozvinutým federálním systémem jako USA či Kanada, přičemž do Evropy se přenášely pozvolna a největší rozmach znamenávaly od 90. let v souvislosti s iniciativou EU na podporu spolupráce regionů, která vyústila v založení *Evropského výboru regionů* (Kuznetsov, 2015; Keating, 1999).

Pohledem na mapu regionů se nám vyjeví nový a značně fragmentovanější svět (Lecours, 2002), který prozrazuje daleko více o kultuře a požadavcích jednotlivých etnických skupin či národů běžně schovaných pod „fasádou“ státních celků. Na rozdíl od mezinárodních organizací je region navíc, stejně jako stát, teritoriálním útvarem, který se skládá z podobné organizační struktury. Obdobně jako státy jsou regiony v důsledku globalizace rovněž vystaveny vnějším a často geograficky relativně vzdáleným hrozbám (Duchacek, 1984). Znečištění přírodního prostředí, migrace, terorismus či ekonomické krize mají přímý dopad na fungování regionu. V jejich řešení se ale musí regionální lídři často spoléhat na rozhodnutí centrální vlády. Přitom nejen státy, ale i regiony samy chtějí reagovat na tyto výzvy a využít příležitostí, které mezinárodní společenství nabízí (Duchacek, 1990). Vyjma ekonomického zisku tak mohou lépe prezentovat svou kulturu i jazyk, které jsou většinové společnosti domovského státu cizí, a na jejichž udržování tedy nemá daná společnost takový zájem.

Zapojení substátních jednotek (*substate units*), tedy regionů, krajů, provincií, spolkových zemí, autonomních území aj. do zahraničních vztahů se obvykle rozumí pod pojmem *paradiplomacie* (*paradiplomacy*). Badatelé začala být paradiplomacie pozvolna reflektována od přelomu 80. a 90. let. V současnosti se jedná o rostoucí fenomén, a to v jeho kvalitativním (prohlubování dosavadních zahraničních vztahů)

i geografickém rozsahu (Schiavon, 2019). Výzkumu paradiplomacie je na druhou stranu vyčítána absence všeobecné teoretické perspektivy i neexistence uceleného teoretického rámce. Z těchto důvodů je paradiplomacie považována za stále etablovanou vědeckou disciplínou (Kuznetsov, 2015).

Záměrem článku je skromně přispět do této debaty a diskutovat paradiplomacii jako téma nabývající v mezinárodních vztazích na významu. Dovolujeme si říci, že podobná přehledová studie paradiplomacie v českém a slovenském prostředí chybí. Článek proto směřujeme zejména k odborné veřejnosti, akademikům a studentům, kteří by se chtěli studiu paradiplomacie věnovat a obohatit jej vlastním výzkumem. Cílem článku je zhodnotit stávající stav studia paradiplomacie, diskutovat úskalí provázející její definici a tvorbu konceptu zahraničních vztahů regionů. V článku vycházíme především z poznatků autorů, kteří se o rozvoj studia paradiplomacie významně zasloužili (Ducháček, 1990; Soldatos, 1990; Hocking, 1999; Keating, 1999; Lecours 2002 aj.). Pro pochopení angažmá regionů v mezinárodních vztazích je pak stěžejní kapitola mapující jeho vývoj na pozadí dějinných událostí a badatelského zájmu. V poslední kapitole nabídneme praktický návod k překonání určité teoretické nekonceptčnosti a problematického postavení paradiplomacie v systému vědních disciplín. S tímto nám bude nápomocen pravděpodobně dosud jediný komplexní nástroj k hodnocení paradiplomatických aktivit – *Kuzněcovův vysvětlující rámec paradiplomacie* (2015). Na základě vlastního výzkumu přicházíme se stručným doporučením, jak z rámce učinit účelného průvodce na cestě k objevování a hodnocení paradiplomacie zkoumaného případu.

2 PROBLÉMY S DEFINICÍ PARADIPLOMACIE

Obsah slovníku k pojmenování zahraničních aktivit státotvorných jednotek je stejně bohatý jako výčet aktérů, kteří do nich vstupují. V literatuře jsou tyto aktivity nejčastěji označovány jako paradiplomacie, přičemž jde o zkrácený výraz spojení paralelní diplomacie. Její významové ekvivalenty jakožto sekundární zahraniční politika, mikrodiplomacie či protodiplomacie ale nelze užívat synonymně. Stejně je tomu i v případě pojmu státotvorná jednotka, jež může být chápána jako region, federální subjekt či město. Diverzita subjektů vstupujících do paradiplomatických vztahů je tak vcelku logicky mnohem vyšší, než je tomu v případě tradiční diplomacie. Při každém výzkumu je nezbytné obě tyto kategorie konceptů definovat. Může tak minimalizovat rizika, která jsou se studiem paradiplomacie spjata.

Je třeba říct, že oproti konvenčně chápané diplomacii, která usiluje zejména o prezentaci státního zájmu mezinárodnímu společenství, sleduje paradiplomacie často konkrétní účel, je více oportunistická a experimentální (Keating, 1999). Jinými slovy, regionální vlády se většinou zabývají oblastmi „nízké“ politiky, tj. např. vzdělávání, kultura, podpora investic či ochrana přírody. V záležitostech „vysoké“ politiky – vojenské a bezpečnostní agendy – ale kompetence postrádají (Tavarez, 2016). Snaha o kontrolu těchto kompetencí je centrální vládou nezřídka vnímána jako ohrožení státní suverenity (Lecours, 2002; Lecours a Moreno, 2003). Pravidlem je to

zejména u regionů vykazujících nacionalistické tendence jako Québec, Katalánsko či Baskicko.

Mezi státními představiteli se ministr zahraničí zpravidla těší vysokému postavení a oblast zahraniční politiky je vnímána jako příliš důležitá, citlivá a komplexní, než aby mohla být svěřena regionálním aktérům, kteří zpravidla nedisponují takovými zkušenostmi jako diplomaté (Kincaid, 1990). Naopak se často proklamuje tvrzení, že národ musí mluvit jedním hlasem. Vstup nových aktérů není často ani v zájmu mezinárodního společenství jako celku, neboť posiluje politickou, ekonomickou i vojenskou soutěž uvnitř i vně státu (Kincaid, 1990). Pravidla současného mezinárodního systému proto nejsou působnosti regionů příliš nakloněna. Důvodem je skutečnost, že byla navržena státy pro sebe sama (Lecours, 2002). Regionální vlády často postrádají potřebnou legislativu (paradiplomacie se často nachází v tzv. šedé zóně legislativy) a externí legitimitu, aby mohly jednat mimo hranice státu. Státnost je také omezující kritériem pro vstup do nejvýznamnějších mezinárodních organizací jako OSN či EU (Lecours, 2002). Nedostatek zkušeností regionálních úředníků, strach z nového fenoménu či administrativního chaosu stojí častokrát za negativním postojem k působnosti regionů v zahraničních vztazích (Duchacek, 1984). Na pomyslném vrcholu těchto obav se nachází regionální separatismus poháněný nacionalismem. Zahraniční vztahy nacionalistických regionů můžeme nazývat protodiplomacií (viz níže), tedy termínem evokujícím zárodky tradiční diplomacie.

Na druhou stranu přináší paradiplomacie množství benefitů a její vnímání jakožto hrozby je podle mnoha odborníků neopodstatněné (Kuznetsov, 2015). Kincaid (1990) i Lecours s Morenem (2003) dospívají k názoru, že zahraniční vztahy regionů jsou zpravidla důsledkem vnitrostátních sporů, nikoliv jejich příčinou. Paradiplomacie může naopak přispět k mírumilovnému řešení etnických konfliktů (Cornago, 1999; Lecours, 2008). V prvé řadě má také potenciál ekonomického, politického i kulturního prospěchu pro celý region i národ a přispívá k demokratizaci mezinárodního prostředí (Kincaid, 1990). Mezinárodní působnost regionů již nepředstavuje v dnešní světové politice žádnou anomálii a hovoří se dokonce o její normalizaci (Cornago, 2010). Regionální vlády vyspělých demokratických států běžně disponují celou řadou funkcí a pravomocí, které v zahraničněpolitických otázkách donedávna příslušely pouze státům. Regiony tak *„jednají a podepisují mezinárodní dohody, budují zahraniční zastoupení, organizují obchodní mise, vyhledávají zahraniční investice a navazují bilaterální i multilaterální vztahy se státy. Jejich působnost již není limitována pouze na interní záležitosti“* (Lecours, 2002, 92).

Nad studiem paradiplomacie panují v literatuře tři základní shody (Schiavon, 2019). Zaprvé jde o rostoucí fenomén, a to v jeho kvalitativním i geografickém rozsahu. Zadruhé používají vědci k analýze tohoto fenoménu širokou paletu konceptů, definic i metodologie. Zatřetí pak pro účely výzkumu paradiplomatických aktivit neexistuje žádná ucelená teorie (Schiavon, 2019). Badatelé si proto musí vystačit s přístupy ostatních vědních disciplín, jako jsou mezinárodní vztahy, politologie či regionální rozvoj. Posledním dvěma bodům je adresována také nejčastější kritika literatury zabývající se paradiplomacií. Její největší slabinou je podle Lecourse *„absence*

všeobecné teoretické perspektivy, která by mohla vysvětlit, jak regionální vlády získaly mezinárodní zastoupení a co utváří jejich zahraniční politiku“ (Lecours, 2002, 92). Druhým nedostatkem je pak zmiňovaná neexistence uceleného teoretického rámce, který by výzkum usměrňoval (Lecours, 2002). Právě André Lecours a s ním i Alexander Kuzněcov se ve svých studiích snažili tuto mezeru zaplnit a teoretický rámec vypracovat (Lecours, 2002; Kuznetsov, 2015).

Dnes již není fenomén paradiplomacie limitován pouze na federální země, jako je Kanada, USA, Německo nebo Belgie (Pietrasiak et al., 2018), které lze považovat za její průkopníky v Severní Americe, respektive Evropě. V literatuře hojně analyzované příklady Québecu (Paquin, 2018), Alberta (Kuznetsov, 2015), Kalifornie (Holmes, 2020) či Vlámka s Valonskem (Crickemans, 2010) tak stále častěji doplňují příklady z unitárních států jako Francie (Duran, 2011), Polsko (Böhm et al., 2021), Česko (Böhm, 2018; Dostál, 2018; Dostál a Hloušek, 2014; Řehák, 2013) a Slovensko (Duleba, 2024). Paradiplomacie se navíc stává globálním fenoménem (Pietrasiak et al., 2018), jelikož ji můžeme sledovat v regionech Argentiny, Brazílie, Jihoafrické republiky, Austrálie, Číny, Indie či Ruska (Schiavon, 2019; Pietrasiak et al., 2018). Je tedy zřejmé, že se skupina státotvorných jednotek vstupujících do zahraničních vztahů neustále rozšiřuje a mimo federální subjekty se zde zapojují regiony (ve smyslu prvního stupně územně-správního členění států), spolkové země (*Länder*), departmenty, kantony, provincie, teritoria, kraje, autonomní území či závislá území s různorodým označením (zámořská teritoria, korunní dependence, zámořská společenství aj.).

Pro zmíněné územní útvary nalezneme v literatuře rovněž více zastřešujících termínů – mezi nejpoužívanější patří výrazy ústavodárná jednotka (*constituent unit*), substátní jednotka (*substate unit* či *subnational unit*) a region (Kuznetsov, 2015). Setkáváme se také s termínem nestátní aktér (*non-state actor*) či nesuverénní státní aktér (*non-sovereign state actor*). Ekvivalentem v českém prostředí jim může být termín vyšší *samosprávná jednotka*, kterým v územně-správním členění Česka označujeme kraje, stejně je tomu i na Slovensku. Ústřední orgány těchto útvarů jsou potom v sémantické návaznosti označovány jako ústavodárné vlády (*constituent governments*), substátní vlády (Schiavon, 2019; Lecours, 2008) či regionální vlády (Kuznetsov, 2015; Lecours, 2008). Přední odborníci na paradiplomacii jako Ducháček (1990), Hocking (1999) či Cornago (1999) hovoří také o necentrálních vládách (*non-central governments*). Tyto pojmy lze do jisté míry používat jako synonyma. Rozhodujícím je vždy postavení konkrétní územní jednotky či vlády v územně-správním členění na prvním stupni hned za centrální vládou, a to shodně u unitárních i federálních států.

Na tomto místě se nabízí otázka, zda do definice paradiplomacie zařadit i města, která tuto podmínku ve většině případů nesplňují a nemůžeme je tedy považovat za regiony. Výjimku mohou tvořit pouze města jako Berlín, Moskva či Praha, jež se ve státní hierarchii nalézají hned za centrální vládou, a proto mají pro své postavení regionů i legislativní základ (Kuznetsov, 2015). Kuzněcov proto navrhuje rozlišovat mezi regionální úrovní správy a městy či obcemi, které se nalézají na úrovni lokální. Kamiński oponuje (Pietrasiak et al., 2018), že města i regiony lze označit za

jednotky necentrální vlády (*non-central governments units*), a proto je můžeme zařadit do definice paradiplomacie (stejně tak činí i Hocking, 1999 a Duchacek, 1984). Argumentuje rovněž rostoucím významem měst, kde žije 65 % světové populace a mnohá z nich, jako je Londýn či New York, se těší většímu polickému vlivu než některé státy (Pietrasiak et al., 2018). Diskuse dokresluje tenkou hranici v užití zmíněných pojmů i možnost přizpůsobit aktéry paradiplomacie povaze konkrétní studie. Je nutno podotknout, že město je, na rozdíl od regionu, chápáno poměrně jednoznačně. Zahraniční vztahy měst lze proto označovat jednoduše jako městskou diplomacii (*city diplomacy*). Tedy termínem, jenž se v literatuře rovněž vyskytuje (Pluijm a Melissen, 2007). Cornago navíc dokládá, že města nepředstavují pro stát takovou zkoušku jeho teritoriální integrity jako jednotlivé regiony (Cornago, 2010). Obecně ovšem nepovažujeme za nutné města z definice paradiplomacie kategoricky vyřazovat.

3 PROBLÉMY S KONCEPTUALIZACÍ PARADIPLOMACIE

Vymezením nestátních aktérů zahraničních vztahů se dostáváme k podstatě samotného konceptu paradiplomacie. Žádná ze studií věnujících se jejím teoretickým aspektům neopomene zmínit jméno Ivo Ducháčka (1913–1988). Tento prostějovský rodák, novinář, politik a československý poslanec (1946–1948) se po válce uchýlil do USA (1949), kde přednášel mj. na City University of New York (NY Times, 1988). Na sklonku svého života publikoval v časopise o federalismu – *Publius* (Duchacek, 1984) – studii s názvem *The International Dimension of Subnational Self-Government* kterou si získal pozornost akademické obce. Jako jeden z prvních se totiž obsáhle věnoval zahraničním aktivitám regionů a použil pro ně nové označení – paradiplomacie. Tento pojem se ovšem explicitně objevuje pouze v abstraktu článku. Pro představení konceptu a praxe nezávislé teritoriální politiky jednotlivých komponentů federálních i unitárních decentralizovaných systémů přichází s termínem mikro-diplomacie (*micro-diplomacy*; Duchacek, 1984).

K rozhodnutí označovat tyto aktivity jako paradiplomacii dospěl až po rozhovorech s kanadským kolegou Panayotisem Soldatosem, jehož můžeme považovat za druhého z dvojice iniciátorů akademického diskurzu mezinárodních vztahů regionů 80. letech 20. století (Kuznetsov, 2015). Ducháček objasňuje, že pojem mikro-diplomacie v sobě může obsahovat jistou degradaci zmíněných regionálních aktivit. Termín paradiplomacie navíc přesněji vysvětluje jejich pravou povahu, pokud jde o aktivity vůči centrální vládě paralelní, doplňující, koordinované a někdy i konfliktní (Duchacek, 1990). Soldatos pak paradiplomacii chápe jako externí aktivity federálních i substátních jednotek, jež obsahují základní elementy zahraniční politiky, tedy strategii, cíle, taktiku, instituce či její nástroje (Soldatos, 1990). Důvodem rozšíření pojmu nebyla ani tak jeho precizní konceptualizace, o kterou se Ducháček se Soldatosem významně zasloužili, ale spíše absence hlubší terminologické rozpravy zahraničních aktivit regionů (Kuznetsov, 2015). Ta začala sílit v 90. letech, kdy byl termín paradiplomacie vystaven snahám o upřesnění i redefinici.

Novou terminologii prezentovali badatelé, které posléze považujeme za průkopníky či přední experty na oblast mezinárodních vztahů regionů. Mezi ně patří John Kincaid přicházející s termínem *constituent diplomacy*, jenž lze asi nejlépe přeložit jako *ustavující* či *ústavodárnou diplomacii*. Kincaid mluví o mezinárodních aktivitách ústavně zakotvených vlád (států, provincií, kantonů, spolkových zemí, obcí či přístavů) národních států. Pojmy paradiplomacie nebo mikrodiplomacie mohou být podle Kincaida degradující, když staví mezinárodní aktivity regionů na pozici nižší, vedlejší či pouze doplňující diplomacii národních států. Nelibě mohou být vnímány zejména jednotlivými národy uvnitř národních států, které zapojení do mezinárodních vztahů vnímají jako možnost prezentace svých autonomních požadavků. Přichází proto s neutrálním pojmem ustavující diplomacie (Kincaid, 1990).

Dalším příspěvkem do debaty je termín *víceúrovňové diplomacie* (*multi-layered diplomacy*) Briana Hockinga (Hocking, 1993). Necentrální vlády jsou podle něj často prezentovány jako jednotný aktér. Ve skutečnosti se ale navenek i dovnitř svého systému prezentují různorodými zájmy. „*Necentrální vlády jsou integrovány do spleťtité sítě víceúrovňové diplomacie, v níž jsou schopny představovat různé role v různých částech politického procesu*“ (Hocking, 1993, 4). V závislosti na charakteru diplomacie tak mohou být oponentem, ale i spojencem centrální vlády (Hocking, 1993).

Francisco Aldecoa (1999) diskusi posunul s cílem zahrnout do ní mezinárodní aktivity substátních vlád multikulturních entit jako EU. Termínem *mnohonárodnostní diplomacie* (*plurinational diplomacy*) tak popisuje systém sdílené suverenity, kde do vzájemných jednání vstupují substátní a centrální vlády členských států (Aldecoa, 1999). Substátní vlády vyvíjejí nejen vlastní zahraniční činnost, ale skrze domovský stát se snaží ovlivnit i prosazovanou evropskou legislativu (Schiavon, 2019).

Důkazem, že terminologická debata stále pokračuje je příspěvek Klatta a Wassenbergové z roku 2017, v němž představují koncept *sekundární zahraniční politiky* (*secondary foreign policy*). Inspiraci našli v německém konceptu *Nebenaußenpolitik* popisujícím diplomatické angažmá německých spolkových zemích, jehož rozmach datujeme do poloviny 80. let, kdy začaly zřizovat zemská zastupitelství v Bruselu. Termín vypovídá o skutečnosti, že mezinárodní vztahy necentrálních vlád a nevládních aktérů nejsou na stejné úrovni jako ty iniciované národními státy. Autoři tak prezentují pojem, jenž by měl mít širší užití než paradiplomacie a měl by reflektovat diverzitu mezinárodních vztahů mimo tradiční diplomatické struktury (Klatt a Wassenberg, 2017).

V literatuře nalezneme i spoustu dalších termínů k označení zahraničních vztahů regionů jako subnárodní zahraniční vztahy (*subnational foreign affairs*), subnárodní zahraniční politika (*subnational foreign policy*), substátní diplomacie (*substate diplomacy*), lokální diplomacie (*local diplomacy*), lokální zahraniční politika (*local foreign policy*) či regionální diplomacie (*regional diplomacy*; Tavaréz, 2016).

Jako poslední si ale blíže představíme koncept protodiplomacie, který se od všech předchozích významově liší, protože navíc disponuje jednou zásadní proměnnou. Označujeme jím zahraniční vztahy regionů tíhoucích k politické ne-

závislosti (McHugh, 2015). S pojmem protodiplomacie přichází opět Ducháček, který ji považuje za doplňující koncept k neologismu paradiplomacie (Kuznetsov, 2015). Termín můžeme podle Ducháčka použít k „*popsání těch zahraničních iniciativ a aktivit necentrálních vlád, které nesou více či méně separatistickou zprávu zohledňující jejich ekonomické, sociální a kulturní vazby s cizím národem. Regionální či provinciální úřady tak používají své obchodní či kulturní zahraniční mise k přípravě mezinárodní půdy k budoucí secesi a rozpoznání nové suverénní jednotky, jako tomu bylo v případě Québecu do roku 1985*“ (Duchacek, 1990, 27).

Iniciativa separatistické Québecké strany (*Parti Québécois*) vedla ke dvojici referend o vyhlášení nezávislosti na Kanadě (1980 a 1995). Vzvednutí québeckého nacionalismu doprovázelo hledání mezinárodní podpory ve Francii i USA, pro něž se ovšem přijatelněji jevila myšlenka sjednocené Kanady (Lecours, 2002). Tento precedent je často citovaným příkladem protodiplomacie, jejímž silným jednotícím elementem je identita obyvatel. Rozdílnost hodnot i zájmů obyvatel regionu má navazování zahraničních vztahů dodat na legitimitě, jako je tomu i v případě Skotska, Katalánska či belgických regionů Vlámka a Valonska (McHugh, 2015). Volba zahraničních partnerů pak často sleduje kulturní a jazykové vazby (Lecours, 2008). Pozornost Québecu se soustředí na frankofonní regiony, Katalánsko a Baskicko upřednostňují jihoamerické země a Vlámsko cílí na bývalé nizozemské kolonie Indonésii a Surinam (Lecours, 2008). Identitárně zaměřená paradiplomacie se v podobných případech může rychle změnit v protodiplomacii (Landriault et al., 2019).

Protodiplomacie nemusí vždy souviset s aktivním hnutím za nezávislost, ale taktéž snahou regionu o přiznání autonomie. Vyjma substátních jednotek se jí mohou dožadovat i různorodé kulturní a nacionalistické skupiny (McHugh, 2015). Také není pravidlem, že se všechny substátní jednotky s funkčním diplomatickým aparátem, a tedy zastoupením v zahraničí nutně dožadují nezávislosti (Tavarez, 2016). Regiony se silným nacionalistickým hnutím mají ale daleko větší předpoklady vstoupit na mezinárodní scénu (Lecours a Moreno, 2003). Protodiplomacii tak lze často chápat jako přípravu na pozdější oficiální diplomatickou praxi (Tavarez, 2016). Její pojetí lze aplikovat i na tzv. *de facto státy* jako Podněsteří, Abcházii, Jižní Osetii, Somaliland a do roku 2023 i Arcach (Cornago, 2018).

Odborníci vedou diskuze také nad významovým rozdílem paradiplomacie a protodiplomacie. Zatímco však paradiplomacie, aby byla udržitelná, potřebuje zpravidla atmosféru kooperace a vzájemné důvěry mezi všemi složkami státní administrativy, protodiplomacie způsobuje napětí uvnitř státu a provázejí ji obavy centrální vlády o odtržení vlastního teritoria (Cornago, 2018). Je nutno podotknout, že Ducháček se chtěl při nastolení otázky zahraničních aktivit regionů zabývat zejména „nízkou politikou“. Pozornost protodiplomacie se naopak obrací k problémům státní suverenity, sebeurčení či teritoriální integrity, které byly už dříve dobře zavedenými oblastmi výzkumu (Kuznetsov, 2015).

Ducháček uvádí příklad Québecu, o jehož zahraničních zastoupeních hovoří jako o „proto-ambasádách“ (*proto-embassies*; Grydehøj, 2014 mluví v tomto smyslu o pseudo-ambasádách – *pseudo-embassies*). Ty v zahraničí prezentují obchodní potřeby (nízká politika) regionu i jeho secesionistické úsilí (vyšší politika; Duchacek,

1984). Politická témata jsou nedílnou součástí paradiplomacie už od dob jejího zrodu, o čemž svědčí i mnozími autory (Keating, 1999; Lecours, 2008) uplatňována klasifikace do tří paradiplomatických vrstev; ekonomické, kulturní a politické. Protodiplomacii bychom v tomto členění mohli klasifikovat jako paradiplomacii politickou.

Sdílíme proto názor Kuzněcova, že zahraniční aktivity regionů se sklonem k separatismu je možné označit zastřešujícím pojmem paradiplomacie, kterou definuje jako formu „*politické komunikace s cílem dosáhnout ekonomického, kulturního, politického či jiného benefitu, jejíž jádro leží v soběstačných aktivitách regionálních vlád s vládními i nevládními zahraničními aktéry*“ (Kuznetsov, 2015, 30-31). Onu politickou složku lze tedy do definice paradiplomacie poměrně jednoduše obsáhnout. Koncept protodiplomacie se do titulů studií naopak promítá jen výjimečně. Výjimkou jsou např. články McHugh (2015), Cornaga (2018) či Ganoharita s Dixhoornem (2020).

4 VÝVOJ ZAHRANIČNÍCH VZTAHŮ REGIONŮ A JEJICH STUDIA

Aktivitu měst či regionů mimo území jejich hranic můžeme datovat již do dob městských států starověkého Egypta (Théby-Veset či Memfis) a Řecka (Sparta či Athény) či období zakládání vikingských osad v severním Atlantiku (Tavarez, 2016). Provinciální diplomacie hrála důležitou roli rovněž v institucionální organizaci římského impéria (Cornago, 2018). Ve středověku se pak významná část světového obchodu řídila z italských Benátek či Janova. Jmenované entity ovšem spojuje politická nezávislost a teritoriální suverenita, čímž je můžeme i přes jejich zahraniční kontakty jen stěží považovat za opravdové příklady paradiplomacie (Tavarez, 2016).

Abychom takové příklady mohli najít, musíme se zaměřit na období éry moderních teritoriálních států, které byly definovány vestfálským systémem v roce 1648 (Kissinger, 2016). Vzestup suverénních států byl často spojen s absolutismem, a tedy snahou monarchů či diktátorů o konsolidaci a centralizaci země (Kincaid, 1990). Systém diplomatických vztahů zůstával ale i poté poměrně pluralistický. Tuto vlastnost si přenášel ze středověku, kdy do něj vstupovalo množství obchodních, teritoriálních, náboženských či kulturních entit. Vestfálskému míru (1648) následovala řada komplikovaných politických smluv zajišťujících práva stovky malých politických jednotek, které tak disponovaly autonomií i v oblasti diplomacie (Cornago, 2018). Síť spletených diplomatických vztahů pokrývala především oblast dnešního Německa, kde jednaly jednotlivé státy mezi sebou i mimo hranice tehdejší Svaté říše římské (Michelmann a Soldatos, 1990). Éru pomyslného diplomatického pluralismu uťal až Vídeňský kongres (1814–1815), jež zakonzervoval politické poměry v Evropě na většinu 19. století a položil základy intenzivní administrativní centralizaci diplomacie, která se postupně rozšířila do celého světa (Cornago, 2018).

Rozvoji substátní diplomacie zpočátku nepřála ani povaha federalismu. První federace na světě – USA, ve své ústavě (1789) důrazně varují všechny členské státy před uzavíráním dohod s cizími mocnostmi (Duchacek, 1990). V druhé polovině 19. století se přesto vyskytují první příklady zahraničního zastoupení regionů. Všechny korunní kolonie (Viktoria, Nový Jižní Wales, Tasmánie aj.) pozdější Austrálie (1901) jmenují své generální zástupce v Londýně či Paříži (Tavarez, 2016). Zastoupení v Paříži získal v roce 1882 i Québec (Soldatos, 1990). Období první poloviny 20. století ale dalšímu rozvoji na tomto poli nepřálo. K monopolizaci zahraniční politiky musely v době první a druhé světové války či velké hospodářské krize sáhnout i USA, které v té době již disponovaly silným federálním systémem (Kincaid, 1990). Centralizace diplomacie následovala i skončení druhé světové války. Diplomacie byla tehdy vnímána jako předpoklad nastolení stability a nového světového pořádku (Cornago, 2018).

Systém mezinárodních vztahů omezený na jednání reprezentantů suverénních států ale brzy začal vykazovat své limity. Globalizace a vznik transregionálních režimu, zejména těch obchodně zaměřených jako EU či NAFTA (v roce 2020 nahrazena třístrannou dohodou USA-Mexiko-Kanada), narušily tradiční dělení politiky států na domácí a zahraniční záležitosti a projevíly se i na rozdělení kompetencí mezi stát a region (Keating, 1999). V důsledku volného pohybu kapitálu začal stát ztrácet dohled nad částí správy národní ekonomiky. Jinými slovy, pro přístup na globální trhy už regiony mnohdy stát, který dosud plnil funkci mediátora, nepotřebovaly (Keating, 1999). Regiony navíc pocítovaly, že musí reagovat také na technologické, kulturní a ekologické změny ve světě (Cornago, 2018). Svědky popisovaného procesu klesajícího státního dozoru na oblast zahraniční politiky jsme od 60. a 70. let v silně industrializovaných federativních státech, především USA a Kanadě (Soldatos, 1990). Právě zde můžeme hledat počátky paradiplomacie v pravém slova smyslu. Jak říká Tavarez: „*Paradiplomacie je vynálezem dvacátého století, jde o přirozený důsledek globalizace a perforace tradiční představy suverénního státu*“ (Tavarez, 2016, 10).

Nezávislé zahraniční vztahy státotvorných jednotek zpočátku budily jejich tradičními aktéry – národními státy – podezření. Badatelé mluví o perforaci (Duchacek, 1990) či erozi (Soldatos, 1990) státní suverenity jakožto klíčového prvku vestfálského systému. Zahraniční působnost regionů bylo vnímáno jako potenciálně nebezpečná anomálie světového pořádku. Po druhé světové válce se národní státy sotva vypořádaly s kolonialismem a už musely čelit dalšímu ohrožení. Paradiplomacie měla přispět k „balkanizaci“ územní jednoty státu, za kterou její aktéři staletí bojovali (Kincaid, 1990). V takovém světě je obraz státu, jenž v zahraničí vystupuje jednohlasně, vystřídán konceptem polyfonického státního aktéra (Duchacek, 1984). Jak dokládá Lecours: „*Zapojení regionů do mezinárodních záležitostí nemusí mít tak dramatický význam a důsledky jako občanské/etnické války, postkomunistická/autoritářská transformace nebo měnící se struktury globální ekonomiky; jedná se nicméně o spletitou součást procesu rekonfigurace mezinárodní politiky a vyjednávání*“ (Lecours, 2002, 93).

Rekonfigurace či transformace mezinárodních vztahů si v 70. letech začali všimnout i odborníci. V úvodu byla řeč o konceptu transnacionálních vztahů Keohana

a Nyeho, kteří upozorovali, že hranice států nejsou dále kontrolovány centrálními orgány státní správy, a do mezinárodního prostředí prostupují nestátní aktéři (non-state actors) jako mezinárodní organizace, nadnárodní společnosti či nevládní organizace (Nye a Keohane, 1971). Mezi nimi operují i regiony, obchodní sdružení, firmy či sociální hnutí (Keating, 1999). Rostoucí roli, vzrůstajícímu počtu i různorodosti nově přichozích subjektů se věnuje také Samuel Huntington, když hovoří doslova o „transnacionální revoluci“ (*transnational revolution*) ve světové politice (Kuznetsov, 2015).

Dalším, v 70. letech pozorovaným fenoménem je sílící provázanost domácí a zahraniční politiky. Některé oblasti nízké politiky, spravované regiony či lokálními úřady jako rybolovné kvóty, vzdělávací systém či přírodní prostřední se stávají součástí vnitrostátní i zahraničněpolitické agendy, která se dosud orientovala spíše na záležitosti „války a míru“. Můžeme tak hovořit o „internacionalizaci“ domácí politiky či „domestikaci“ zahraniční politiky státu (Kuznetsov, 2015). Dokládanou vzájemnou provázanost globálního a lokálního dění i působení globálních sil na region mnozí nazývají termínem „glokalizace“, tj. spojení slov globalizace a lokalizace (Hocking, 1999).

K rozmachu zahraničních vztahů substátních aktérů v 60. a 70. letech přispěly v neposlední řadě také konkrétní příklady dění v Severní Americe. Vše započala tzv. tichá revoluce v Québecu v 60. letech, v jejímž průběhu místní vláda nabyла kompetence k uzavírání některých mezinárodních smluv a ustavila zastupitelství v Londýně, Miláně, Chicagu, Los Angeles či Bruselu. V 70. letech pak Nixonova administrativa spustila v USA národní politiku tzv. „nového federalismu“, která vedla k decentralizaci správy a nárůstu pravomocí jednotlivých federálních států (Kuznetsov, 2015).

Rozvoj zahraničních vztahů evropských substátních jednotek započal později. Byl spojen zejména s cílem využít geografické blízkosti a podobné sektorové struktury regionů, stejně jako se snahou o jejich vědeckou a technologickou spolupráci (Tavarez, 2016; Hocking, 1999). První takové náznaky můžeme sledat již ve vytvoření Asociace evropských pohraničních regionů (AEBR) v roce 1971. V literatuře často oslavovaným příkladem je pak iniciativa Four Motors of Europe (1988) sdružující vyspělé průmyslové regiony Bádenska-Württemberska, Rhône-Alpes, Katalánska a Lombardie (Keating, 1999). Na severoamerickém kontinentu paradiplomacie v téže době zvětšovala i svůj funkční obsah, a to konkrétně směrem k ekologickým aktivitám. V roce 1985 podepsaly kanadské provincie Ontario a Québec spolu s šesti americkými státy tzv. *Great Lakes Charter*, a zavázaly se tak k ochraně povodí Velkých jezer (Duchacek, 1990). Paradiplomacie v Severní Americe přesto cílila primárně na ekonomickou spolupráci. Tu výrazně podnítilo vytvoření zóny volného obchodu mezi USA, Kanadou a Mexikem (1988). Jejich spolupráce byla ztvrzena v roce 1994 vznikem NAFTA. Podobným impulsem pro rozvoj paradiplomacie byl proces evropské integrace.

Právě aktivita evropských substátních subjektů v 80. a 90. letech zvýšila zájem mezinárodního společenství o paradiplomacii (Tavarez, 2016). Do přímých jednání s cizími státy se za určitých okolností garantovaných federální ústavou mohly zapo-

jovat regiony Německa, Rakouska a Švýcarska. Posun v decentralizaci státní správy můžeme v 80. letech sledovat i ve Francii, Itálii, Belgii a Španělsku (Klatt a Wassenberg, 2017). Aktivitě regionů přála i situace ve světě, když se po skončení studené války stala zahraniční politika vůči jejich angažmá otevřenější (Lecours a Moreno, 2003). V ekonomické rovině tak hovoříme o teorii nového regionalismu (*new regionalism*), přičemž se do popředí dostávají regionální organizace nakloněné myšlenky otevřeného trhu jako ASEAN, APEC či zmiňovaná EU a NAFTA (Buzdugan, 2017).

Projevem regionalismu je i od 90. let proklamované paradigma „Evropy regionů“ (*Europe of Regions*). EU jsou tak regiony nahlíženy jako další jednotka uzemní správy, s níž lze navazovat přímý dialog (Keating, 1999). Projevy konceptu je ale nutné chápat zejména v rovině konkrétních kroků. Tím prvním bylo spuštění programu přeshraniční spolupráce INTERREG (první čtyřletý program byl spuštěn již v roce 1989, načež následovaly další fungující s přestávkami dodnes). Jeho začlenění do strukturální politiky EU vedlo k výraznému nárůstu přeshraničních regionálních aktivit (Böhm, 2018). Další krok umožnila Maastrichtská smlouva z roku 1992, která vyjma založení EU zakotvuje funkci Evropského výboru regionů (*European Committee of the Regions*, 1994). Regionální i lokální jednotky tak získaly formální konzultativní funkci v institucionálním rámci EU (Keating, 1999), což je zásadní, neboť až 70 % přijímané evropské legislativy má na fungování měst a regionů dopad (European Committee of the Regions, nedatováno).

EU tak motivovala další přeshraniční spolupráci regionů dosahem na její strukturální fondy a podpořila trojstrannou spolupráci mezi regionálními představiteli, centrální vládou a Bruselem (Hocking, 1999). S přeshraniční spolupráci regionů na území Unie se však setkáváme již už od konce 50. let v podobě tzv. euroregionů, jež fungují i přes hranice nečlenských států EU jako Švýcarsko, Norsko či Ukrajina (Durà et al., 2018). K založení prvního euroregionu se stejnojmenným názvem EUROREGIO došlo v roce 1958 mezi Německem a Nizozemskem (Durà et al., 2018). Struktura i velikost euroregionů od těchto dob doznala různorodosti, zpravidla jsou ale tvořeny několika lokálními či regionálními jednotkami kooperujícími přes hranice dvou či více států (Klatt a Wassenberg, 2017). Snaha poskytnout přeshraniční regionální spolupráci legislativní rámec byla iniciovaná v roce 1980 také Radou Evropy v podobě tzv. Madridské dohody, kterou postupně ratifikovalo všech 47 členských států (Klatt a Wassenberg, 2017).

Uznání diverzity substátních jednotek uvnitř EU ale provázejí i problémy, které vyvěrají z širokého spektra regionálních požadavků (Keating, 1999). Především regiony se silným nacionálním cítěním tak rozšíření kompetencí pojaly jako možnost vymanit se z dosahu centrální vlády a fungovat v podstatě jako státy. Jako příklad nám slouží Vlámsko (Keating, 1999), jehož snahy byly navíc podpořeny federalizací Belgie v roce 1993. Zahraniční aktivita Vlámka a Valonska se tak v dosavadní spolupráce v otázkách kultury a vzdělání rozšířila na všechny oblasti kompetencí, kterými oba regiony disponují, dovnitř státu (Tavarez, 2016). Za zahraniční spolupráci Vlámka se sousedními provinciemi Nizozemska tak mohou oba dotčené státy hledat politické motivy. Přeshraniční vztahy se zde přesto vyvíjí bez

větších politických kontroverzí. Jak totiž dokládá Cornago (1999), paradiplomacie může být rovněž nástrojem ke snížení etnického napětí – zmíněné regiony jsou toho příkladem.

Hranice poněkud nešťastně přitahují pozornost jako bariéra, která rozděluje aktéry mezinárodního dění, a odvrací naše zraky od toho, co mají sousední regiony společné (Hocking, 1999). Substátní jednotky přitom mohou přispět k efektivnějšímu řešení přírodních katastrof, nelegální migrace, organizovaného zločinu či pašování zboží (Cornago, 1999). Paradiplomacie tak může být ekonomickým i politickým profitem pro region i celý národ. Přináší i spoustu dalších benefitů: podporuje mezikulturní vztahy, rozvíjí pochopení světových záležitostí mezi občany a ulehčuje práci centrální vlády v oblasti regionálního rozvoje. Ve výsledku tak paradiplomacie přispívá k demokratizaci mezinárodního prostředí, když do zahraniční politiky přivádí nové hlasy v podobě regionů (Kincaid, 1990).

V důsledku popisovaných změn se paradiplomacie v 90. letech začíná výrazněji projevovat i v evropském akademickém diskurzu, čímž končí dosavadní dominance vědců z USA a Kanady. Stvrzením nového trendu je oceňovaná publikace politologů Francisca Aldecoay a Michaela Keatinga – *Paradiplomacy in Action* z roku 1999. Atraktivním paradiplomatickým tématem se stává substátní nacionalismus s často diskutovanými příklady z Belgie a Španělska. V Severní Americe můžeme jeho projevy studovat v Québeu, což vysvětluje nepřetržitý zájem o tento frankofonním region (Kuznetsov, 2015). S příchodem nového milénia se akademický diskurz paradiplomacie rozšířil do celého světa a přibývaly rovněž studie ze zemí Latinské Ameriky a Asie, konkrétně z Mexika (Schiavon, 2019), Japonska (Jain, 2005) nebo Indie a Číny (Pietrasiak et al., 2018).

Analýzou dalších států pronikaly do studia paradiplomacie nové poznatky. Prakticky od počátku jejího zkoumání převažoval předpoklad, že substátní diplomacie má schopnost rozvíjet se jen v demokratických zemích. Rozmach případových studií čínských provincií ale ukázal, že v silně centralizovaných státech funguje také, jen podle jiných pravidel (Pietrasiak et al., 2018). Nárůst rozsahu studovaných substátních jednotek umožnil rovněž rozpad Sovětského svazu. Samotný jeho nástupce – Rusko – je vhodným případem k hledání souvislostí mezi paradiplomacií, demokracií a federalismem. Následkem demokratizace a decentralizace Ruska za Jelcinovy vlády se proto akademický diskurz zahraničních aktivit ruských regionů prudce rozvíjí. S opětovnou centralizací od počátku 21. století se mu už ale věnuje jen hrstka badatelů, kteří se ve svých studiích navíc často vracejí do období 90. let (Pietrasiak et al., 2018).

Obecně je ale 21. století ve znamení vzestupu paradiplomacie. Cornago (2010) dokonce hovoří o její normalizaci. Mezinárodní aktivismus substátních jednotek podle něj mění ustálené zásady diplomacie i zahraniční politiky. Zúčastněnými stranami i akademiky už tyto praktiky přestávají být chápány jako irelevantní, deviantní či výjimečné. Paradiplomacie prochází legislativní i politickou normalizací a všeobecně je považována za mírumilovný proces, který nevede k válkám. Zároveň jde ale o proces nikdy nekončící, v němž budou zahraniční aktivity regionu vždy vy-

staveny snahám o jejich kontrolu a regulaci ze strany centrální vlády (Cornago, 2010).

Paradiplomacie se dnes stává rozmanitější a není omezena pouze na záležitosti zahraničního obchodu a investic, ale řeší i otázky životního prostředí, vědecké a technologické spolupráce, dopravy, kritické infrastruktury, etnických konfliktů, veřejného zdraví, vzdělání, kulturní rozmanitosti, lidské bezpečnosti, lidských práv či rozvojové pomoci (Cornago, 2018). K diskusi zmíněných témat se regiony a města sdružují do široké škály multilaterálních sítí a fór, kterých je dnes již více než 125. Nalezneme mezi nimi např. Severské fórum, Eurocities či Evropský region Dunaj-Vltava (plný výčet viz Tavarez, 2016). Jedním ze znaků normalizace paradiplomacie je skutečnost, že regiony se stávají legitimními partnery i v organizacích tvořených zpravidla státy. Vyjma zmíněných případů EU a Rady Evropy vytvořil podmínky pro spolupráci regionů rovněž MERCOSUR, když v roce 2004 spustil práci „Konzultativního fóra obcí, federálních států, provincií a departmentů“. Agentury a specializované programy sloužící k zapojení lokálních a regionálních vlád rozběhla také OSN. Jmenovat můžeme např. činnost Rozvojového programu (UNDP) či Organizace pro výživu a zemědělství (FAO). Přímé styky se substátními jednotkami navazuje rovněž Světová banka, Mezinárodní měnový fond či NATO (Cornago, 2018).

Politiky, státními úředníky ani akademiky už tedy paradiplomacie není přehlížena. Na druhou stranu je stále etablovaná se disciplínou sociálních věd a musí překonávat řadu překážek. Stále nenabízí ucelenou metodologii či paradigma, jež by jednoduše navigovaly výzkum a umožnily nám pochopit zahraniční vztahy substátních jednotek v celé jejich komplexnosti. Stále neexistuje odborný časopis věnující se výlučně paradiplomacii (jako možnou výjimku lze uvést *Journal of Paradiplomacy and City Networks* publikovaný od roku 2022 *Universitas Muhammadiyah Yogyakarta* z Indonésie) ani speciální program či centrum, které by produkovalo odborníky na její studium (Kuznetsov, 2015; s tvrzením lze stále souhlasit). Kuzněcov upozorňuje, že je velmi obtížné definovat i jednotlivé školy či myšlenkové směry studia paradiplomacie (Kuznetsov, 2015). V důsledku úzkého okruhu badatelů ale můžeme poměrně jednoduše identifikovat osobnosti, které studium paradiplomacie v jednotlivých obdobích formovaly a jejichž názory jsou v celé kapitole nejčastěji diskutovány.

O prvotní konceptualizaci zahraničních vztahů regionů se zasloužil Ivo Ducháček, Panayotis Soldatos, Hans Michelmann, John Kincaid či Earl Fry. Tedy skupina badatelů, která své názory následně publikovala v knize *Federalism and International Relations* (1990). Následující průkopnická skupina autorů se sdružila kolem zmíněné publikace *Paradiplomacy in Action* editorů Aldecoay a Ketinga, která vznikla o bezmála deset let později (1999). Publikovali v ní další významní badatelé tohoto období jako Brian Hocking, Noé Cornago či Iñaki Aguirre. K nim v novém miléniu přibývají jména Andrého Lecourse věnujícího se paradiplomacii z pohledu nacionalismu či Davida Crikemanse, který se zabývá zahraničními vztahy Vlámka. Mezi poslední významné počiny přispívající k chápání paradiplomacie bychom mohli zařadit publikace Kuzněcova (2015), Tavareze (2016) či Schiavona (2019).

5 HODNOCENÍ PARADIPLOMACIE A JEJÍ MÍSTO V SYSTÉMU VĚD

Při studiu, organizaci argumentů a hledání odpovědí na příčiny paradiplomacie se uplatňuje pestrá škála vědních disciplín a přístupů. Těmi základními jsou teorie mezinárodních vztahů, konkrétně realismus, liberalismus a konstruktivismus, jejichž pomocí se badatelé (Kuznetsov, 2015; Dostál, 2018; Schiavon, 2019) snaží paradiplomacii nejčastěji vysvětlit. Výskyt paradiplomacie je vysvětlován také politickými teoriemi federalismu a regionalismu, ekonomickými teoriemi jako regionální rozvoj či pomocí teorie evropské integrace (Dostál, 2018). Hodnověrné argumenty nabízí také nacionalismus, neboť se zdá, že čím silnější nacionální hnutí v regionu existuje, tím tvrději a přímočařejší bude region svá práva na nezávislou zahraniční politiku prosazovat (Lecours a Moreno, 2003). Cílem poslední části článku není stanoviska jednotlivých přístupů hodnotit a diskutovat (více viz Kočí, 2023), ale nabídnout badatelům možnost k překonání dosavadní teoretické nekonceptnosti paradiplomatičeských studií. Je totiž zřejmé, že každá disciplína přináší do studia paradiplomacie nové poznatky, ale žádná nedokáže paradiplomacii vysvětlit v celé její šíři a komplexnosti.

Relativní komplikovanost při volbě teorie k výzkumu daného příkladu paradiplomacie si můžeme krátce přiblížit na teoriích mezinárodních vztahů. Diplomacie jakožto nezbytná podmínka pro plynulý chod mezinárodních vztahů je ve středu zájmu teorií mezinárodních vztahů. Mohli bychom tedy předpokládat, že fenomén obdobné povahy – paradiplomacie – bude rovněž přitahovat pozornost badatelů. Jak ale dokládají mnozí autoři (Kuznetsov, 2015; Dostál, 2018; Schiavon, 2019), paradiplomacie nebyla teoretiky mezinárodních vztahů dosud dostatečně probádána. Důležitost, kterou jim každá z teorií přikládá, se odvíjí od jejího názoru na roli států ve světové politice. Z této logiky by měl zahraniční působnost regionu nejlépe reflektovat liberalismus, následovaný konstruktivismem a realismem. Také poslední jmenovaný ale dokáže vysvětlit některé jevy lépe než ostatní (např. přítomnost paradiplomacie v autoritářských státech) či jim dodat jiný rozměr (stát se prostřednictvím regionů snaží rozšířit svůj vliv). Zmíněné teorie dokážou navíc jen obtížně reflektovat různorodost substanciálních jednotek postupujících do mezinárodního prostředí a jejich explanativní funkce je tedy omezená. Všechny zpravidla přijímají anarchistický charakter mezinárodních vztahů, přičemž neexistuje všemi uznávaná autorita či garant světového pořádku. Zároveň ale neopominají dodat, že zásadní roli v mezinárodním dění stále sehrávají státy (Schiavon, 2019, 20). Postavení regionů jakožto nestátních aktérů svázaných státní autoritou je navíc často složité identifikovat (Kuznetsov, 2015, 69).

Šíři aplikovaných přístupů při výzkumu paradiplomacie zkoumal na základě analýzy akademického diskurzu Kuzněcov (2015). Povedlo se mu tak odhalit a klasifikovat jedenáct dimenzí studia paradiplomacie. Zahraniční aktivity regionů lze dle Kuzněcova jmenovitě zkoumat v (1) ústavní dimenzi, (2) federalistické dimenzi, (3) nacionalistické dimenzi, (4) dimenzi mezinárodních vztahů, (5) dimenzi border studies, (6) dimenzi regionalizace a globalizace, (7) bezpečnostní a geopolitické di-

menzi, (8) dimenzi globální ekonomiky, (9) environmentální dimenzi, (10) diplomatické dimenzi i (11) separatistické dimenzi (Kuznetsov, 2015).

V reakci na nabízenou pluralitu vědních disciplín a teoretických přístupů se někteří badatelé pokusili o systematizaci studia paradiplomacie. Výsledkem jejich práce je celá řada klasifikací a typologií (Ducháček, 1984 a 1990; Soldatos, 1990; Hocking, 1999; Keating, 1999; Lecours a Moreno 2003, Lecours 2008 aj.), jež nám jsou při hodnocení paradiplomacie nápomocny. Můžeme je uplatnit jako vodítko našeho výzkumu, jelikož poukazují na aspekty, kterých bychom si při studiu zahraničních vztahů regionů měli všimnout. Dostál s Hlouškem tvrdí, že ani tyto klasifikace nemají ambici vázat se na konkrétní disciplínu či teorii a jdou napříč jimi. Tato skutečnost je důsledkem spíše deskriptivního nežli analytického cíle většiny paradiplomatických výzkumů (Dostál a Hloušek, 2014). Jednotlivé klasifikace nám navíc pomohou zachytit vždy jen konkrétní část reality paradiplomacie.

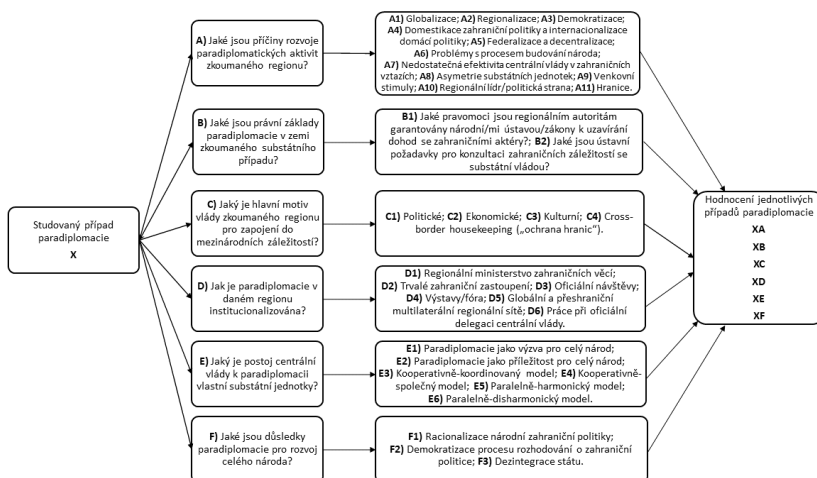
Překonání diskutovaná úskalí studia paradiplomatických aktivit se rozhodl Alexander Kuzněcov (University of Alberta, Kanada) se svou publikací *Theory and Practice of Paradiplomacy* (2015). Kuzněcov v ní přichází s teoretickým rámcem spojujícím poznatky všech jedenácti výše zmíněných dimenzí studia paradiplomacie. Vytvořil tak pravděpodobně dosud jediný komplexní nástroj k hodnocení zahraničních aktivit regionů – *Kuzněcovův vysvětlující rámec paradiplomacie* (obr. 1.). Rámec je založen na technice dotazníku s více odpověďmi (multiple response questionnaire) a badatelům poskytuje nabídku možných odpovědí na sadu klíčových otázek jimi zvoleného příkladu paradiplomacie: Konkrétně bychom se měli ptát na uvedenou šestici otázek:

- A) Jaké jsou příčiny rozvoje paradiplomatických aktivit zkoumaného regionu?
- B) Jaké jsou právní základy paradiplomacie v zemi zkoumaného substátního případu?
- C) Jaký je hlavní motiv vlády zkoumaného regionu pro zapojení do mezinárodních záležitostí?
- D) Jak je paradiplomacie v daném regionu institucionalizována?
- E) Jaký je postoj centrální vlády k paradiplomacii vlastní substátní jednotky?
- F) Jaké jsou důsledky paradiplomacie pro rozvoj celého národa?

Kuzněcov neskrývá, že původ kladených otázek můžeme nalézt v dílech „pionýrů“ paradiplomacie, jako jsou Ivo Ducháček, Panayotis Soldatos, John Kincaid či Hans Michelmann. Jejich poznatky ve svých výzkumech uplatňuje celá řada badatelů, často se tak ale děje nesystematicky. Primárním cílem rámce je proto systematizace a formalizace poznatků paradiplomacie. Kuzněcov výzkumníky nabádá k užití rámce jakožto průvodce či výzkumného nástroje. Jednotlivé proměnné rámce ve své publikaci zevrubně představuje, občas se jim ale věnuje pouze stroze a do jisté míry tak badatelům poskytuje volnost k vlastní interpretaci. Případné následovníky ale nenechává bez odpovědí, když v poslední kapitole publikace aplikaci rámce demonstruje na příkladu kanadské provincie Alberty (Kuznetsov, 2015). Jednotlivé otázky si nyní blíže představíme.

Dle Kuzněcova bychom v první řadě měli pátrat po příčinách paradiplomacie zkoumaného regionu (obr. 1, *ot. A*). Naším cílem je zhodnotit, do jaké míry (slabě,

mírně či silně) je paradiplomacie ovlivňována interními a externími faktory či jejich kombinací. Za externí faktory Kuzněcov považuje (A1) globalizaci, (A2) regionalizaci, (A3) demokratizaci či výše diskutovanou (A4) domestikaci zahraniční politiky a internacionalizaci domácí politiky. Mezi externí důvody příčin paradiplomacie pak řadí (A5) federalizaci a decentralizaci, (A6) problémy s procesem budování národa, (A7) nedostatečnou efektivitu centrální vlády v zahraničních vztazích, (A8) asymetrii substátních jednotek (myšleno v souvislosti s hospodářstvím, přičemž se substátní jednotky jako Kalifornie či Katalánsko významně zaslouhují o ekonomickou výkonnost celého státu), (A9) venkovní stimuly (zejména vztahy substátní jednotky se státními a nestátními aktéry či mezinárodními organizacemi), (A10) existenci regionálního lídra či politické strany, a (A11) roli hranic (myšleno zejména ve vztahu k přeshraniční spolupráci; Kuznetsov, 2015). Na první pohled je patrné, že mnohé z analyzovaných příčin paradiplomacie jako globalizace či regionalizace jsou měřitelné jen stěží a jejich přítomnost můžeme z principu evidovat ve všech případech. Význam, jaký jim každý autor přisoudí, je tak nutně subjektivní a odvíjí se od percepce a znalosti zkoumaného případu.



Obrázek 1 Kuzněcovův vysvětlující rámec paradiplomacie. Zdroj: Vlastní překlad a úprava na základě (Kuznetsov, 2015)

V následujícím kroku bychom měli analyzovat národní ústavu a dalších legislativní dokumenty souvisejících s postavením regionu (ot. B). Kuzněcov doporučuje zhodnotit (B1) kompetence, kterými regionální jednotka v procesu navazování zahraničních vztahů disponuje. Vyšetřit bychom měli také (B2) mechanismus mezivládní interakce regionální a centrální vlády v oblasti zahraničních vztahů.

Uskutečnitelnost těchto záměrů je ve většině případů dána volnou dostupností dat nevyžadujících terénní výzkum. Jejich dostupnost ale není zárukou validity výzkumu a přináší s sebou některá rizika. Prvním z nich je skutečnost, že národní ústava nemusí nutně reflektovat realitu. Dělat závěry o úrovni paradiplomacie dané regionální jednotky z pouhé analýzy legislativy proto není vhodné. Druhým problémem je tzv. „falešný konstitucionalismus“ (*fake constitutionalism*), přičemž ani existence ústavy nezaručuje v ní deklarovaná práva a neodráží politické dění v dané zemi. Pozornost této otázky musíme věnovat zejména při analýze paradiplomacie v nesvobodných či částečně svobodných zemích (Kuznetsov, 2015).

K angažmá na mezinárodní scéně jsou substátní celky motivovány celou řadou důvodů, které má badatel analyzovat v další etapě výzkumu (*ot. C*). S tímto nám pomůže jednoduché rozdělení paradiplomacie na tři funkční celky: (*C1*) politický, (*C2*) ekonomický a (*C3*) kulturní. Zatímco Lecours (2002) v tomto bodě hovoří o vrstvách paradiplomacie, Keating (1999) shodnými názvy označuje motivace paradiplomacie. Stejně tak činí i Kuzněcov, jenž vyjma ekonomické, politické a kulturní motivace vyčleňuje ještě čtvrtou motivaci paradiplomatických aktivit – (*C4*) *cross-border housekeeping* neboli „přeshraniční údržbu či správu“. Označuje tak přeshraniční spolupráci při řešení problémů, které v podstatě žádné hranice nemají. Jedná se např. o otázky přírodního prostředí, dopravní logistiky, krizového řízení, vzdělání či migrace (Kuznetsov 2015). Zde se přímo nabízí hodnotit environmentální či vědecko-výzkumnou motivaci daného region, přičemž tato témata dnes v mezinárodních vztazích obecně nabývají na důležitosti.

V další otázce bychom se měli zabývat institucionalizací paradiplomacie studovaného případu (*ot. D*). Vyjma (*D1*) existence a činnosti regionálního ministerstva zahraničních věcí a (*D2*) trvalého zahraničního zastoupení substátní jednotky bychom měli hodnotit i další její aspekty. Jsou jimi (*D3*) oficiální návštěvy reprezentantů substátní vlády v zahraničních regionech a zemích, jejich (*D4*) participace na mezinárodních akcích (výstavy, fóra aj.) pořádaných zahraničním aktérem či (*D5*) členství substátní jednotky v globálních či přeshraničních pracovních skupinách. V posledně jmenovaném bodě doporučujeme věnovat se případnému členství substátní jednotky v regionálních a mezinárodních organizacích. Na závěr bychom měli posoudit (*D6*) akce mezinárodního charakteru, kterých se představitelé regionální jednotky účastní jakožto členové delegace svého domovského státu (Kuznetsov, 2015). Máme za to, že institucionální aparát substátní jednotky přímo determinuje způsobilost substátní vlády k navazování zahraničních vztahů. Status příslušné instituce a jejich zaměstnanců může být proto klíčovým znakem pro jejich rozpoznání na mezinárodním poli.

Při výzkumu bychom neměli opomenout ani stanoviska centrální vlády k zahraničním vztahům substátní jednotky (*ot. E*). Ta lze analyzovat na základě veřejných prohlášení vládních představitelů či přímých rozhovorů s reprezentanty centrální či regionální vlády. Zkoumání lze podrobit také oficiální dokumenty centrální vlády. Podle Kuzněcova bychom v této části práce měli zhodnotit pozitivní i negativní reakce na postoj centrální vlády a přijít se zjištěním, zda je paradiplomacie (*E1*) výzvou či (*E2*) příležitostí pro celý národ (Kuznetsov, 2015). Zjištění je

v této fázi výzkumu dále podpořeno zasazením studovaného případu do klasifikace paradiplomacie ve vztahu k centrální vládě, kterou Kuzněcov přejímá od P. Soldatose (1990). Podle této klasifikace mohou paradiplomatické vztahy nabývat dvojí povahy – kooperativní (podpůrné) či paralelní (substituční). Kooperativní jednání lze rozdělit na (*E3*) koordinované centrální vládou (skrze platné dohody či federální stát) a (*E4*) společné (společné zahraniční zastoupení, společný postup vůči zahraničním aktérům). Paralelní jednání pak může být (*E5*) harmonické, a to v případě, že centrální vláda respektuje racionalitu zapojení federálních jednotek do zahraničních vztahů. V opačném případě se může dostat do konfliktu se stanovisky centrální vlády, čímž je považujeme za (*E6*) disharmonické (Soldatos, 1990; Kuznetsov, 2015).

V poslední části výzkumu doporučuje Kuzněcov zabývat se „mainstreamovou“ otázkou paradiplomatických studií. Ta se ptá na důsledky paradiplomacie pro rozvoj substátní jednotky a státu (*ot. F*) a vyžaduje rozhovory s experty a kvalitativní interpretaci dostupných dat. Kuzněcov vybízí k zamyšlení nad dvěma pozitivními a jedním negativním scénářem. V pozitivních důsledcích povede paradiplomacie (*F1*) k racionalizaci či (*F2*) demokratizaci procesu rozhodování v zahraniční politice států. Dle negativního scénáře (*F3*) pak odstředivé síly paradiplomacie způsobí dezintegraci státu. Kuzněcov zároveň dodává, že poslední scénář by neměl být vnímán jako příliš pravděpodobný (Kuznetsov, 2015).

Rámec se stal rovněž metodologickým vodítkem autorem vedeného disertačního výzkumu věnujícího se paradiplomacii Grónska jakožto substátní jednotky Dánského království (Kočí, 2023). Ze souhrnných poznatků výzkumu vychází i tento článek. Při aplikaci na náš případ se rámec ukázal jako vhodný a efektivní nástroj. Nemusí se tak omezovat pouze na substátní jednotky v přímém uzemním spojení se státním teritoriem, ale lze je aplikovat rovněž při výzkumu paradiplomacie geograficky vzdálených autonomních a závislých území jako Grónsko, Gibraltar či Nová Kaledonie.

Nejvýznamnější mezeru rámce shledáváme v absenci historického hlediska a domníváme se, že historický kontext by měl být neopomenutelnou součástí všech paradiplomatických studií, zvláště těch věnujícím se substátním jednotkám s přítomným nacionalistickým hnutím. Dalším navrhovaným doplněním rámce je analýza stranického systému zkoumané substátní jednotky v otázce institucionalizace paradiplomacie (obr. 1, otázka D). Především pokud se spektrum regionálních politických stran významně liší od těch na státní úrovni. Poutavým pro geografický výzkum by mohla být také identifikace hlavních „geografických os“ paradiplomacie dané substátní jednotky, přičemž lze zkoumat, na jaké státy, regiony či mezinárodní organizace se představitelé této jednotky zaměřují a v jaké intenzitě se jim věnují. Autorům uplatňujícím Kuzněcovův rámec doporučujeme, aby jeho rozsah nevnímali striktně, ale naopak jej přizpůsobili povaze zkoumaného případu i možností výzkumu. Potenciál v dalším obohacení rámce shledáváme v jeho testování na nových případech paradiplomacie. Nabízí se také jeho užití při komparaci dvou a více příkladů zahraničního angažmá regionů.

6 ZÁVĚR

První koncept studia zahraničních vztahů regionů spatřil světlo světa v 80. letech 20. století a vyplynul z diskuse v USA žijícího československého rodáka Ivo Ducháčka s kanadským kolegou Panayotisem Soldatosem. Pro aktivity regionů, jež bez přispění centrální vlády navazují vztahy s vládními i nevládními zahraničními aktéry, se v literatuře vžil termín paradiplomacie, ale setkáváme se i s označeními jako mikro-diplomacie, víceúrovňová diplomacie či sekundární zahraniční politika. V praktické rovině vyplynula paradiplomacie z poválečné demokratizace mezinárodního společenství vedoucí k větší toleranci nestátních aktérů. Zahraniční působnost regionů byla přitom dlouho vnímána jako ohrožení světového pořádku mající schopnost „balkanizace“ územní jednoty státu. Podle mnoha odborníků je však vnímání paradiplomacie jako hrozby neopodstatněné. Zahraniční vztahy nacionalistických regionů jako Québec, Baskicko či Katalánsko jsou někdy označovány jako protodiplomacie, tedy termínem evokujícím zárodky tradiční diplomacie. Převládá ale názor, že tyto regionální aktivity jsou zpravidla důsledkem vnitrostátních sporů, nikoliv jejich příčinou.

Globalizace a vznik transregionálních režimů jako EU a NAFTA se významně podepsaly na rozdělení kompetencí mezi stát a region. Představitelé regionů zjistili, že své zájmy dokážou mezinárodnímu společenství prezentovat lépe, než by se dolo prostřednictvím státu zaneprázdněného podstatně širší agendou. V demokratickém prostředí dnes regiony navíc disponují podobnými pravomocemi jako stát. Oproti tradiční diplomacii má ovšem paradiplomacie rozdílnou povahu, neboť se zaměřuje zejména na oblasti nízké politiky jako jsou podpora investic, vzdělávání, zdravotnictví, navazování kulturních vazeb či rozvojová pomoc. Na důležitosti nabývá také spolupráce regionů v oblasti ochrany životního prostředí, které žádných hranic nezná. Obecně hrají regiony v mezinárodní politice stále významnější roli a stávají se legitimními partnery v rámci mezinárodních organizací a fór. Zvýšil se také geografický rozsah paradiplomacie a mimo vyspělé regiony Severní Ameriky a Evropy, kde byla pozorována nejdříve, nalezneme v současnosti její projevy na všech kontinentech (Argentina, Jihoafrická republika, Japonsko, Austrálie aj.). V Evropě se vazby mezi regiony dále umocnily mj. v důsledku iniciativ EU jako INTERREG. Zdá se proto, že politiky a státními úředníky už paradiplomacie není přehlížena a v mezinárodních vztazích se mluví o její normalizaci.

Pro badatelé je paradiplomacie přesto pořád výzvou, neboť je komplexním jevem a není snadné ji vysvětlit jedinou teorií. Multidisciplinární charakter studia zahraničních vztahů regionů vyžaduje poznatky z mezinárodních vztahů, politologie a ekonomie rozšířené ve specifických případech o chápání procesů nacionalismu, separatismu či ochrany životního prostředí. Celá řada autorů (Ducháček, 1984 a 1990; Soldatos, 1990; Hocking, 1999; Keating, 1999; Lecours a Moreno, 2003; Lecours, 2008 aj.) se proto pokusila o systematizaci studia paradiplomacie. Nejdále v tomto úsilí pravděpodobně postoupil Alexander Kuzněcov (Kuznetsov, 2015), který na základě postřehů uvedených badatelů konstruoval vysvětlující rámec paradiplomacie a pro hodnocení zahraničních aktivit regionů se nám tak snaží pos-

kytnout komplexní nástroj. Rámec představuje vhodnou metodologickou oporu výzkumu, přičemž jej vždy doporučujeme přizpůsobit povaze konkrétní studie.

Jak výstižně poznamenal britský odborník na mezinárodní vztahy Brian Hocking, hranice poněkud nešťastně přitahují pozornost jako bariéra, která rozděluje aktéry mezinárodního dění, a odvrací naše zraky od toho, co mají sousední regiony společné (Hocking, 1999). Paradiplomacii bychom tedy měli vnímat především jako další prostředek mezinárodních vztahů sloužící k nalezení společné řeči a lze předpokládat, že bude prostředkem stále významnějším a využívanějším, a to nejen v případě regionů v přeshraničním sousedství.

Literatúra

- ALDECOA, F. 1999. Towards plurinational diplomacy in the deeper and wider European union (1985–2005). In: Aldecoa, F., Keating, D. M. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge, 82-94.
- ALDECOA, F., KEATING, D. M. 1999. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge.
- BŮHM, H., OPIOŁA, W., SIATKOWSKI, J. 2021. Cross-border Cultural Cooperation as the Principle Paradiplomacy Form: Evidence from the Czech-Polish Borderland. *Cultural Management: Science and Education*, 5, 1, 105-124.
- BŮHM, H. 2018. Is Czech Paradiplomacy (Also) Eurosceptical: Example from Moravian-Silesian Region. *Romanian Journal of Geography*, 62, 1, 71-87.
- BUZDUGAN, S. 2017. New regionalism. *Encyclopedia Britannica*. [online] [cit. 2024-04-18]. Dostupné na: <<https://www.britannica.com/topic/new-regionalism>>
- CORNAGO, N. 1999. Diplomacy and Paradiplomacy in the Redefinition of International Security: Dimensions of Conflict and Co-operation. In: Aldecoa, F., Keating, D. M. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge, 40-57.
- CORNAGO, N. 2010. On the normalization of sub-state diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 5, 1-2, 11-36.
- CORNAGO, N. 2018. Paradiplomacy and Protodiplomacy. In: Martel, G. *Encyclopedia of Diplomacy*. Oxford, Blackwell-Wiley, 1-8.
- CRIEKEMANS, D. 2010. Regional sub-State diplomacy from a comparative perspective: Quebec, Scotland, Bavaria, Catalonia, Wallonia and Flanders. In: Crikemans, D. *Regional Sub-State Diplomacy Today*. Martinus Nijhoff Publishers, 37-64.
- DOSTÁL, V. 2018. *Paradiplomacie českých krajů: Regiony jako aktér mezinárodní politiky*. Brno, Centrum pro studium demokracie a kultury.
- DOSTÁL, V., HLOUŠEK, V. 2014. Jak zkoumat českou krajskou paradiplomacii? Koncepty, modely a aplikace na případ Jihomoravského kraje. *Central European Political Studies Review*, 16, 4, 312-325.
- DUCHACEK, I. 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: Michelmann, H. J., Soldatos, P. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Oxford University Press, 1-33.
- DULEBA, A. 2024. National frameworks for regional paradiplomacy in the Czech Republic, Poland and Slovakia in comparative perspective. *Journal of Contemporary Central and Eastern Europe*, 32, 1, 111-129.
- DURÁ, A. G., CAMONITA, F. M., BERZI, M., NOFERINI, A. 2018. *Euroregions, Excellence and Innovation across EU borders. A Catalogue of Good Practices*. Barcelona, Department of Geography UAB.

- DURAN, M. 2011. French regions as diplomatic actors. The case of Provence-Alpes-Côte d'Azur. *French Politics*, 339-363.
- EUROPEAN COMMITTEE OF THE REGIONS (nedatováno). The EU's Assembly of Regional and Local Representatives. [online] [cit. 2024-04-17]. Dostupné na: <<https://cor.europa.eu/en/about/Pages/default.aspx>>
- GANOHARITI, R., DIJXHOORN, E. 2020. Para- And proto-sports diplomacy of contested territories: CONIFA as a platform for football diplomacy. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15 (3), 329-354.
- GRYDEHØJ, A. 2014. Goals, capabilities, and instruments of paradiplomacy by subnational jurisdictions. In: Grydehøj, A., Fabiani, L., Solé, J., Lopez, L., Ackrén, M. *Local Actions in a Global Context: Paradiplomacy by Subnational Jurisdictions*. Brussels, Centre Maurits Coppieters, 10-20.
- HOCKING, B. 1993. *Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York, St. Martin's.
- HOCKING, B. 1999. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: Aldecoa, F., Keating, D. M. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge, 18-39.
- HOLMES, R. 2020. *Multi-Layered Diplomacy in a Global State. The International Relations of California*. Palgrave Macmillan Cham.
- JAIN, P. 2005. *Japan's Subnational Governments in International Affairs*. Routledge.
- KEATING, M. 1999. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: Aldecoa, F., Keating, D. M. *Paradiplomacy in Action: The Foreign Relations of Subnational Governments*. Routledge, 1-17.
- KINCAID, J. 1990. Constituent diplomacy in federal politics and the nation-state: conflict and co-operation. In: Michelmann, H. J., Soldatos, P. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Oxford University Press, 54-76.
- KISSINGER, H. 2016. *Uspořádání světa: státní zájmy, konflikty a mocenská rovnováha*. Praha, Prostor.
- KLATT, M., WASSENBERG, B. 2017. Secondary foreign policy: Can local and regional cross-border cooperation function as a tool for peace-building and reconciliation? *Regional and Federal Studies*, 27, 3, 205-218.
- KOČÍ, A. 2023. *Paradiplomatické vztahy Grónska v postkoloniální perspektivě – od podřízenosti k autonomii*. Ostrava, Ostravská univerzita. Přírodovědecká fakulta. Katedra sociální geografie a regionálního rozvoje.
- KUZNETSOV, A. 2015. *Theory and Practice of Paradiplomacy. Subnational governments in international politics*. New York, Routledge.
- LANDRIAULT, M., CHATER, A., ROWE, E. W., LACKENBAUER, P. W. 2019. *Governing Complexity in the Arctic Region*. London, Routledge.
- LECOURS, A. 2002. Paradiplomacy: Reflections on the Foreign Policy and IR of Regions. *International Negotiation*, 7, 91-114.
- LECOURS, A. 2008. *Political issues of paradiplomacy: lessons from the developed world*. The Hague, Clingendael Institute, 22 s., (Clingendael Discussion Papers in Diplomacy). [online] [cit. 2024-04-18]. Dostupné na: <<http://www.kamudiplomasisi.org/pdf/kitaplar/paradiplomacylessonsfromthe.pdf>>
- LECOURS, A., MORENO, L. 2003. Paradiplomacy: A Nationbuilding Strategy? A Reference to the Basque Country. In: Gagnon, A. G., Guibernau, M., Rocher, F. *The Conditions of Diversity in Multinational Democracies*. Montreal, Institute for Research on Public Policy, 267-294.
- MCHUGH, J. T. 2015. Paradiplomacy, protodiplomacy and the foreign policy aspirations of Quebec and other Canadian Provinces. *Canadian Foreign Policy Journal*, 21, 3, 238-256.
- MICHELMANN, H. J., SOLDATOS, P. 1990. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Oxford University Press.

- NY TIMES. 1988. *Ivo Duchacek, 75, Broadcaster*. [online] [cit. 2024-03-29]. Dostupné na: <<https://www.nytimes.com/1988/03/03/obituaries/ivo-duchacek-75-broadcaster.html>>
- NYE, J. S., KEOHANE, R. O. 1971. Transnational Relations and World Politics: An Introduction. *International Organization*, 25, 3, 329-349.
- PAQUIN, S. 2018. Identity Paradiplomacy in Québec. *Quebec Studies*, 66, 2-26.
- PIETRASIAK, M., BYWALEC, G., KAMINSKI, T., MIERZEJEWSKI, D., SŁOWIKOWSKI, M. 2018. *Paradiplomacy in Asia: Case Studies of China, India and Russia*. Łódź, Łódź University Press.
- PLUIJM, R., MELISSEN, J. 2007. *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Netherlands Institute of International Relations "Clingendael".
- ŘEHÁK, V. 2013. Paradiplomacie a hlavní město Praha. *Politologický časopis*, 20, 1, 69-92.
- SCHIAVON, J. 2019. *Comparative Paradiplomacy*. New York, Routledge.
- SOLDATOS, P. 1990. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: Michelmann, H. J., Soldatos, P. *Federalism and International Relations. The Role of Subnational Units*. Oxford, Oxford University Press, 34-53.
- TAVARES, R. 2016. *Paradiplomacy: Cities and States as Global Players*. Oxford, University Press.

Paradiplomacy – conceptualization, development of study, and evaluation of foreign relations of substate units

Summary

The article evaluates the current state of paradiplomacy studies and addresses the challenges in defining its conceptualization. We also describe the historical development of regional international activities in the context of research interests and propose a way to overcome the lack of a coherent theoretical framework in paradiplomacy. The concept of studying regional foreign relations emerged in the 1980s, originating from discussions between Ivo Duchacek, a Czechoslovakian native in the USA, and his Canadian colleague Panayotis Soldatos. Since then, the term paradiplomacy has been used to describe the activities of regions engaging with foreign actors, both governmental and non-governmental, independently of their central governments. Other terms used in this context include micro-diplomacy, multi-level diplomacy, and secondary foreign policy. Practically, paradiplomacy arose from post-war democratization, which increased tolerance for non-state actors. However, regional foreign actions have historically been viewed as threats to world order, with the potential to "balkanize" state territorial unity. Yet, many experts argue this perception lacks evidence. The foreign relations of nationalist regions such as Québec, the Basque Country, and Catalonia are sometimes referred to as protodiplomacy, a term evoking the beginnings of traditional diplomacy. The prevailing view, however, is that these regional activities are usually the result of domestic disputes, not their cause.

Globalization and transregional regimes like the EU and NAFTA have significantly impacted the division of competencies between states and regions. Regional leaders now find it more effective to present their interests directly to the international community, rather than through states with broader agendas. Moreover, in a democratic environment, regions have similar powers to those of the state. Nevertheless, paradiplomacy is different from traditional diplomacy, as it focuses mainly on soft power such as investment promotion, education, health, establishing cultural links, or development aid. Environmental cooperation, which naturally transcends borders, is also growing in importance. In general, regions play an increasingly important role in international politics and become legitimate partners in international or-

ganizations and forums. The scope of paradiplomacy has expanded globally, from its origins in North America and Europe to regions in Argentina, South Africa, Japan, and Australia. In Europe, the links between regions have been further strengthened by EU initiatives such as INTERREG. It therefore seems that paradiplomacy is no longer overlooked by politicians and civil servants, which may signal the normalization of paradiplomacy in international relations.

However, paradiplomacy remains a complex and multidisciplinary challenge for researchers, requiring insights from international relations, political science, and economics, as well as an understanding of nationalism, separatism, and environmentalism. Scholars such as Duchacek, Soldatos, Hocking, Keating, Lecours, and Moreno have attempted to systematize paradiplomacy studies. Alexander Kuznetsov from the University of Alberta has advanced this effort by constructing an explanatory framework for paradiplomacy, which builds on these scholars' insights. Kuznetsov thus provides us with a comprehensive tool for assessing the foreign activities of regions. Based on our research, we recommend making the framework an effective guide to evaluate the paradiplomacy of the studied case. We find the most significant gap in the framework to be the absence of a historical perspective, and we believe that historical context should be an integral part of all paradiplomatic studies, especially those dealing with substate units with a nationalist movement present. Researchers should adapt the framework to the specific case under study and its research possibilities. Further enriching the framework by testing it on new cases and comparing different examples of regional foreign engagement is also recommended.