

UDK 327:316.32"20"  
Biblid: 0025-8555, 76(2024)  
Vol. LXXVI, br. 2, str. 271–293  
DOI: <https://doi.org/10.2298/MEDJP2402271S>

Pregledni rad  
Primljen 18. januara 2024.  
Odobren 7. marta 2024.  
CC BY-SA 4.0

# Globalni gradovi kao subjekti međunarodnih odnosa u XXI veku

Ana STOJKOVIĆ<sup>1</sup>

**Apstrakt:** Globalni gradovi postaju sve uticajnije akteri međunarodnih odnosa u XXI veku. Zato i ovaj rad kao primarnu jedinicu analize uzima – *grad* – koji, iako se tradicionalno smatra državnim akterom, danas razvija autonomne inicijative koje prevazilaze unutrašnje granice i ostvaruju globalni domet. Cilj je da se ispituju potencijal i resursi globalnih gradova za samostalno učešće u međunarodnim odnosima i time proceni njihova uloga u spoljnoj politici. Da bi se objasnio ovaj proces koristi se koncept akterstva. Akterstvo, kao karakter grada, detaljnije je razmatran na primeru Sao Paola, primenom Duranovog četvorodimenzionalnog modela čiji su kriterijumi vlast, mogućnosti, autonomija i prisustvo, u potrazi za odgovorom na glavno istraživačko pitanje – može li se govoriti o Sao Paolu kao akteru u međunarodnim odnosima? Analiza studije slučaja biće zasnovana na opsežnom pregledu primarnih i sekundarnih izvora podataka iz zvaničnih dokumenta opštine grada i gradske kancelarije za spoljne poslove, medijskih izveštaja, naučnih publikacija i radova na temu međunarodnih angažovanja grada. Zaključak je da se u međunarodnoj delatnosti Sao Paola ostvaruje svaka od ovih karakteristika. Namera je da se obogati postojeća literatura proširenjem geografskog obima proučavanja međunarodnog aktivizma gradova, uz pomeranje fokusa akademske javnosti od evrocentričnog diskursa. Rad usvaja višejezični pristup u potrazi za informacijama na španskom i portugalskom jeziku o ulozi gradova u međunarodnim odnosima, u nastojanju da doprinese inkluzivnijoj akademskoj debati i popuni praznine koje se nalaze u literaturi na engleskom jeziku.

**Ključne reči:** globalizacija, akterstvo, međunarodni odnosi, gradske mreže, Sao Paolo.

---

<sup>1</sup> Faculty of Political Sciences, University of Belgrade, PhD student, [stojkovi@eim.ae](mailto:stojkovi@eim.ae), <https://orcid.org/0009-0007-6388-9280>.

This manuscript represents a part of the authors' research for the purpose of PhD thesis.

## Uvod

Obim međunarodnih odnosa vidno se proširio kako se globalna međuzavisnost povećala, obuhvatajući „nove“ oblasti politike kao što su zagađenje životne sredine, ljudska prava, imigracija, monetarna i trgovinska nestabilnost i održivi razvoj. Za razliku od tradicionalnih strateških/bezbednosnih pitanja, ova nova pitanja su internacionalne prirode; odnosno, istovremeno su duboko i neodvojivo i domaća i međunarodna. Stoga ne čudi što se subnacionalni akteri na pokrajinskom i opštinskom nivou sve više uključuju u međunarodne aktivnosti. Opadajući značaj nacionalnih granica i krute podele između „domaćeg“ i „međunarodnog“ koje je donela globalizacija, stvorili su prostor za gradove da se angažuju sa međunarodnom zajednicom i formiraju kooperativne odnose sa prekograničnim gradovima. Ovo važi posebno za ono što je Saskija Sassen (Sassen, 1991) imenovala „globalni grad“ da označi komandne čvorove u globalnoj političkoj ekonomiji koji služe državi u okviru globalizujuće ekonomije. Termin globalni grad brzo je ušao u široku upotrebu, a Sassenova je postavila temelje za analizu grada kao političkog aktera i dalje teoretisanje globalnih gradova. Sve aktivnije učešće globalnih gradova u međunarodnim odnosima privlači pažnju širom humanističkih nauka poslednjih decenija. Podnacionalne vlade su sada prepoznate kao važni međunarodni akteri čiji učinak se manifestuje kroz sporazume o saradnji, diplomatske posete, razvoj decentralizovanih javnih politika i proširene kontakte kroz međunarodne mreže. Gradovi, koji su ranije delovali samo kao objekti istraživanja, sada dobijaju sopstvenu subjektivnost i izražavaju je kroz autonomno učešće u globalnim procesima.

Cilj ovog rada je da proceni potencijal i resurse globalnih gradova za samostalno učešće u međunarodnim odnosima. Na samom početku biće izložen pregled literature o različitim konceptima akterstva, s ciljem prikupljanja informacija o tome kako se različiti koncepti koriste u proceni akterstva subnacionalnih vlada. Upoređivanjem i suprotstavljanjem različitih pristupa cilj je da se identifikuje set kriterijuma za ispitivanje akterstva subnacionalnih vlada u međunarodnim odnosima. Nakon detaljne analize literature biće preciziran najrelevantniji teorijski model aktera. Akterstvo na primeru grada biće detaljno razmatran za Sao Paulo. Reč je najvećem globalnom gradu Latinske Amerike koji ima dugu istoriju međunarodnih odnosa još od svog osnivanja, a zahvaljujući arhitekturi decentralizacije brazilske federacije odobrenoj u novom ustavnom sistemu, dolazi do intenzivnijeg uključivanja podnacionalnih vlada u međunarodne odnose početkom XXI veka (Brazil 1988). Sao Paulo je izabran na osnovu njegove relevantnosti za temu istraživanja koja proizilazi iz činjenice da je cilj rada da se ispitaju potencijali i resursi globalnih gradova za uključivanje u međunarodne odnose. Pregledom relevantnih naučnih radova, u ranim fazama istraživanja, činilo se prikladnim da se izučava grad sa sveobuhvatnim spoljnopolitičkim programom i

obimnom institucionalizovanom uključenošću u prekograničnu saradnju kakav je Sao Paulo, jer pruža podesan kontekst za razradu postavljenih istraživačkih pitanja. Takođe, ovaj slučaj bi mogao imati potencijal da proširi naše razumevanje međunarodnog angažovanja gradova crpeći uvide iz drugačijeg urbanog konteksta, umesto da nas analitički vodi iskustvima evro-američkih gradova koji su dugo dominirali teorijskim raspravama o tome kako gradovi deluju globalno.

## **Grad kao akter u međunarodnim odnosima – pregled literature**

U ranoj literaturi u oblasti međunarodnih odnosa, analiza aktera svodi se na razmatranje pitanja – ko se može prepoznati kao međunarodni subjekt/akter. Tradicionalno, u međunarodnim odnosima akter je nacionalna država koja se dugo vreme smatrala jedinom entitetom sposobnim da deluje na međunarodnom nivou (Morgenthau 1948; Waltz 1979). Za sadašnji stepen razvoja nauke i povećanu ulogu nedržavnih učesnika, ovakav model ne samo da ima granicu u objašnjavanju aktuelnih procesa već i smanjuje raznovrsnost oblika subjekata svetske politike. Novija istraživanja razmatrala su različite „nedržavne aktere“ u međunarodnim odnosima, u rasponu od entiteta kao što su nevladine organizacije do transnacionalnih korporacija (Dimitrijević i Stojanović 1996, 75; Josselin and Wallace 2001, 1; Naj 2006, 294–302). Savremena shvatanja međunarodnih odnosa, međutim, još uvek nisu bila u stanju da ozbiljno prilagode grad kao značajan objekat analize u globalnoj politici (Curtis 2016, 457). Ovo zapažanje bilo je katalizator za grupu istraživanja koja nastoje da iskoriste analitičke alate discipline međunarodnih odnosa kako bi bolje razumeli delovanje i značaj gradova u savremenim globalnim poslovima. Naučnici u ovoj oblasti tvrde da su opadajući značaj nacionalnih granica i krute podele između „domaćeg“ i „međunarodnog“ koje je donela globalizacija, stvorile prostor za gradove da se angažuju sa međunarodnom zajednicom i formiraju kooperativne odnose sa gradovima preko granica (videti: Ljungkvist 2014, 32; Acuto 2010, 425–448). Međutim, postoje neki problemi u ovom rastućem polju, uglavnom nedostatak jasnoće šta zapravo podrazumeva „ponašanje gradova“ kao aktera i, shodno tome, tendencija da se pripiše bilo kakva interakcija između „grada“ i „međunarodnog“ kao dokaz za ovo. U ovom slučaju, da bi se označio akter, postaje važno da ne odgovara karakteristikama nacionalne države, već da ima određeni skup karakteristika „dejstva“ u spoljašnjem okruženju. Za označavanje ovog fenomena koristi se koncept delatništva/akterstva.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Od engleske reči – actor.

Pojam „aktera“ bio je predmet značajne rasprave u literaturi o međunarodnim odnosima, posebno sa naučnicima koji procenjuju akterstvo Evropske unije u spoljnoj politici. U tom kontekstu, razvijeni su različiti kriterijumi za procenu akterstva – delatništva. U ranoj literaturi o međunarodnim odnosima, analiza aktera svodi se na razmatranje pitanja ko se može prepoznati kao međunarodni akter. Drugim rečima, glavna misija teoretičara međunarodnih odnosa bila je da odgovore na ključno pitanje u teorijskoj debati: „Ko uspeva da izvrši svoj uticaj u međunarodnoj sferi?“.

U naučnoj zajednici ne postoji konsenzus o tome šta je akterstvo i po kojim kvalitativnim karakteristikama ga je moguće operacionalizovati (Drieskens 2017, 1535). Otuda postoji prostor za široko tumačenje pojma. U svom najopštijem obliku, akterstvo je oznaka prisustva autonomnog subjekta u spoljašnjem okruženju, sposobnost za samostalnu aktivnost.

Prvi pokušaji sagledavanja i karakterizacije fenomena desili su se 1970-ih godina i povezani su sa povećanom ulogom međunarodnih i regionalnih organizacija kao što su Ujedinjene nacije i Evropske zajednice (Drieskens 2017, 1538). Sam termin prvi je upotrebio profesor G. Šešted, sa Švedskog instituta za međunarodne odnose, 1970-ih godina i definisao akterstvo kao „sposobnost da se ponaša aktivno i promišljeno u odnosu na druge aktere u međunarodnom sistemu“ (Sjöstedt 1977, 15). Ova definicija podrazumeva sledeće glavne koncepte: autonomiju definisanu u smislu odvojenosti od drugih aktera i unutrašnju koheziju ili sposobnosti aktera definisane u smislu napreznosti moći. Za Šešteta, ove dve dimenzije su od suštinskog značaja za procenu da li je politički ili ekonomski subjekt međunarodni akter. Međutim, ovaj okvir je previše pojednostavljen. Na primer, ostaje otvoreno pitanje da li je autonoman i sposoban akter koji sprovodi izolacionističku spoljnu politiku punopravni međunarodni akter. Što se tiče sposobnosti, kroz istoriju smo videli da su manje sposobne zemlje izvršile značajan uticaj na svetsku politiku. Takođe, trebalo bi dodatno razmisliti o autonomiji ako želimo da je učinimo fundamentalnom dimenzijom delovanja subnacionalnih vlada. Većina subnacionalnih aktera nije u potpunosti oslobođena svojih centralnih vlasti, iako imaju niz strategija da zaobiđu nacionalnu politiku i da njihov glas čuje međunarodna zajednica. Dakle, možemo li poreći međunarodnu ulogu subnacionalne vlade samo zato što nisu politički autonomne? Međutim, teorijski okviri za definisanje aktera su napredovali i nekoliko autora je kasnije unapredilo početni koncept aktera. Jedan od tipičnih radova u tom smislu bio je rad Dejvida Alena i Majkla Smita, koji su posebno istakli prisustvo kao jednu od važnih dimenzija aktera. Za Alena i Smita prisustvo je definisano kombinacijom faktora: akreditivima i legitimitetom, sposobnošću delovanja i mobilisanja resursa, mestom koje zauzima u percepcijama i očekivanjima kreatora politike (Allen and Smith 1990, 21). Koncept se kreće u dve linije: međunarodni entitet može imati prisustvo koje može biti opipljivo ili nematerijalno, kao i pozitivno ili

negativno. Istaknuto je da je vrlina ovog koncepta da odvoji ideju prisustva od pojma državnosti i da se može primeniti na nedržavne aktere. Autori zaključuju da samo prisustvo može da generiše uticaje na treće strane i utiče na njihove postupke i očekivanja, iako priznaju da „prisustvo ne daje pretpostavke o akteru“ (Allen and Smith 1990, 21). Oni na taj način eksplicitno razgraničavaju ova dva koncepta, ne unapređujući odnos između njih. Prisustvo se takođe predlaže u okviru konceptualizacije akterstva koju su unapredili Šarlot Breterton i Džon Vogler (Bretherton and Vogler 2006, 24). Prema Bretertonu i Vogleru, termin „akter“ se pripisuje instituciji koja „pokazuje određeni stepen autonomije u odnosu na svoje spoljašnje okruženje i... svoje unutrašnje komponente... koji su sposobni da formulišu ciljeve i donose odluke“. „Akter“ je krovni termin koji obuhvata ideju „prisustva“. Prema njihovoj definiciji, prisustvo označava sposobnost oblikovanja tuđih postupaka, ne svrsishodnim delovanjem spoljašnjih aktivnosti, već jednostavnom posledicom postojanja. Pored prisustva, prilika i sposobnost se takođe često predstavljaju kao konstitutivni delovi dimenzija aktera. Za Bretertona i Voglera prilika se odnosi na spoljno okruženje koje omogućava ili sprečava angažovanje subnacionalnih vlada u međunarodnim odnosima, dok sposobnost treba meriti prema dostupnosti instrumenata politike i efekta politika (Bretherton and Vogler 2006, 16–17).

Oslanjajući se na Brethertona i Voglera (2006), Manuel Duran (2011) je razvio konceptualni okvir aktera za podnacionalne vlade. U svojoj analizi spoljne uloge francuskog regiona Provansa-Alpi-Azurna obala (PACA), Duran (2011) navodi četiri dimenzije za istraživanje delovanja subnacionalnih vlada: vlast, prisustvo, autonomija i prilika. Duran je detaljno tumačio svaku dimenziju: Vlast se odnosi na pravne nadležnosti koje omogućavaju PACA da se uključi u međunarodne odnose. Pod prisustvom podrazumevamo i spoljašnje priznanje, kojim drugi akteri priznaju međunarodnu ulogu PACA-e i unutrašnji identitet ili samopercepciju kao međunarodnog aktera. Autonomija je sposobnost da uspostavi i razvije institucionalnu diplomatsku strukturu, dok se prilika odnosi na spoljno okruženje koje omogućava međunarodne aktivnosti PACA (Duran 2011, 346).

Nakon primene ovog okvira, Duran je tvrdio da PACA treba posmatrati kao aktera u međunarodnim odnosima. Dimenzija vlasti je ispunjena kada je francuska vlada dozvolila PACA-i da se uključi u međunarodne odnose sa drugim regionalnim vlastima. Dimenzija prisustva je ispunjena nakon što je PACA dobila pravo da zaključuje međunarodne ugovore i što je PACA interno prepoznata kao međunarodni igrač, posebno u upravljanju odnosima sa mediteranskim regionom. Treća dimenzija autonomije je ispunjena kada je PACA osnovala sopstvenu agenciju za spoljne poslove – Relations Internationales et Affaires Européennes – koja će se baviti njenim učešćem u evropskim i mediteranskim poslovima. Poslednja dimenzija, prilika, ispunjena je pošto su prekogranični akti PACA olakšani njegovim

učešćem u nekoliko institucionalnih niša (kao što je Komitet regiona), transnacionalnim okvirima saradnje (kao što je Evropska teritorijalna saradnja) i geografska partnerstva (poput evro-mediteranskog partnerstva).

Ovaj pregled literature sugerise na preklapanje i dupliranje, čak i kontradikciju, između kriterijuma koji se koriste za operacionalizaciju akterstva (Groen and Niemann 2013; Huigens and Niemann 2011; Kissack 2008). S tim u vezi, naučnici kritikuju blisku, čak i neraskidivu vezu akterstva sa proučavanjem Evropske unije (Hulse 2014; Niemann and Bretherton 2013). Neki smatraju da je fokus na EU neproblematičan (Čmakalová and Rolenc 2012); drugi naglašavaju da su potrebne alternativne operacionalizacije (Wunderlich 2012).

Činjenica da se literatura o akterima koncentrisala posebno na proučavanje učinka EU i nekih međunarodnih organizacija, posebno Ujedinjenih nacija (UN), predstavlja izazov kada se ova kategorija koristi za obraćanje drugim vrstama međunarodnih aktera. U našem slučaju subnacionalnih/poddržavnih jedinica, tj. globalnih gradova koji su u fokusu ovog rada.

Polazeći od uočenih nedostaka u postojećoj literaturi ovaj rad ima za cilj da proširi analizu osvrtnom na globalne gradove kao aktere u međunarodnim odnosima. Biće korišćen konceptualni okvir aktera za podnacionalne vlade koji je razvio Duran u svom ispitivanju francuskog regiona Provansa-Alpi-Azurna obala (PACA) (Duran 2011, 346). Akterstvo kao karakter grada detaljnije će se razmatrati na primeru Sao Paola. Cilj je da empirijski, posmatranjem spoljnopolitičkih praksi gradskih vlasti, potraži odgovor na glavno istraživačko pitanje – može li se govoriti o Sao Paolu kao nezavisnom akteru u međunarodnim poslovima?

## **Sao Paolo kao akter u međunarodnim odnosima**

Sao Paolo je sa preko 12 miliona ljudi najveći grad u Brazilu i u Latinskoj Americi, a svojom metropolskom regijom jedna od najvećih aglomeracija na svetu. Ekonomski govoreći, odgovoran je za 10,3% nacionalnog brazilskog bruto društvenog proizvoda (BDP).<sup>3</sup> BDP po glavi stanovnika Sao Paola dvostruko je veći od BDP-a po glavi stanovnika Brazila. Radi se o nacionalnoj metropoli koja ima veoma važnu ulogu u ekonomskoj strukturi zemlje kao značajan pokretač nacionalnog razvoja. Iako je Brazilija glavni grad, Sao Paolo je najbrže rastući brazilski grad koji

---

<sup>3</sup> Podaci se odnose na 2019. godinu i preuzeti su od brazilskog instituta za statistiku, <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/32610-sao-paulo-accounted-for-10-3-of-brazilian-gdp-in-2019>

ima uspostavljene trgovačke veze sa mnogim dugim gradovima u svetu, veliko tržište rada, različite društveno-ekonomske i obrazovne institucije i nudi bolji kvalitet života od drugih nacionalnih gradova. Sao Paolo može postati model razvoja za druge gradove na nacionalnom nivou i inspirisati ih da krenu istim putem.

Buechler je sumirao neke od klasifikacija u koje je uključen Sao Paolo. Neki teoretičari globalnih gradova označili su Sao Paolo kao globalni grad drugog reda – Fridman (John Friedmann, 1986); Beta globalni grad – Tejlor (Peter Taylor, 2003); Grad sa globalnim funkcijama ili u srednjem rangu globalne hijerarhije – Sassen (Saskia Sassen, 2002); Svetski grad izvan Zapada – Gugler (Joseph Gugler, 2004); ili kao globalni grad u nastajanju – Olds i Jung (Kris Olds, Henry Young, 2004) (navedeno prema Buechler 2006, 240).

Gradom upravlja izabrani gradonačelnik koji ima četvorogodišnji mandat (Stren and Friendly 2019, 376). Trenutni gradonačelnik je Ricardo Luis Reis Nunes koji je stupio na dužnost maja 2021. godine.

Evolucija razvoja grada Sao Paola i njegova uloga u međunarodnim odnosima pružaju dobar empirijski materijal za analizu i tumačenje fenomena aktera.

Imigracija je bila ono što je prvobitno primoralo lokalnu vladu Sao Paola da uđe u arenu spoljnih poslova. Prvi međunarodni sporazum potpisan je u septembru 1907. sa emigracionom kompanijom u ime Japana (Companhia de Emigracao e Colonizacao do Imperio do Japao). Ovo je otvorilo put prvom talasu japanskih emigranata 1908. godine. Bio je to jedan od prvih međunarodnih sporazuma koje je potpisala subnacionalna vlada širom sveta. Ali kada je nestala potreba za stranim migrantima, smanjili su se i spoljni poslovi koje je vodila državna vlast. Preporod se dogodio tek 1970-ih kada su počeli da se potpisuju prvi sestrinski sporazumi: Mie (1973), Gunma (1980), Tokušima (1984), Toiama (1985) i Tokio (1990). Svi su bili sa japanskim podnacionalnim vladama, što odražava težinu kulturne veze između Sao Paola i Japana. Sve ih je predložila japanska dijaspora koja živi u brazilskoj državi, a svi su imali snažan ceremonijalni i simbolički ton i doveli do oskudnih praktičnih rezultata.

Vlada je osnovala svoju prvu agenciju za međunarodne aktivnosti u martu 1991. godine, u obliku Kancelarije za spoljne poslove (Assessoria Especial de Assuntos Internacionais). Kancelarija za spoljne poslove imala je za cilj da „savetuje guvernera o spoljnim kontaktima za finansijsku, komercijalnu, kulturnu, naučnu, tehničku i tehnološku saradnju sa stranim privatnim licima, međunarodnim organizacijama i specijalizovanim agencijama stranih vlada“ (Ukaz br. 33129 u Tavares 2016, 211). Kancelarija za spoljne poslove takođe je bila sastavljena od dva odbora: Odbora za upravljanje i spoljno finansiranje i Odbora za poslovne odnose. U novembru iste godine uspostavljen je Državni sistem za međunarodnu promociju Sao Paola, s ciljem da se stimuliše ekonomsko učešće Sao Paola na međunarodnoj sceni. Sistem, sastavljen od

odbora, savetodavnog odbora, izvršnog sekretarijata i kancelarija za promociju trgovine u inostranstvu u Sao Paulu, trebalo je da radi prvenstveno sa agencijama i kancelarijama u inostranstvu Banke države Sao Paolo S/A (Ukaz br. 34253 u Tavares 2016, 211). Iako je Sao Paolo internacionalizovan od početka XX veka, grad je tek u poslednjoj deceniji XX veka počeo da strateški projektuje svoju internacionalizaciju tako što je gradska uprava počela da uspostavlja jasnu i kontinuiranu strategiju stvaranja oblasti javne uprave posvećene isključivo međunarodnim odnosima.

Duranov okvir se može proširiti na analizu transnacionalnog akterstva Sao Paola tako što će biti ispitana sposobnost gradskih vlasti da vode spoljnu politiku sa osvrtom na četiri kriterijuma: vlast, autonomiju, prisustvo i mogućnosti.

**Vlast** – lokalnoj vlasti Sao Paola dozvoljeno je da učestvuje u međunarodnim odnosima, uz određena ograničenja.

U svakoj zemlji spoljni odnosi su regulisani Ustavom ili na drugi način nacionalnim zakonima koji utvrđuju centralnu ulogu države u spoljnoj politici i međunarodnim odnosima. Zemlje koje poseduju pisane i rigidne ustave imaju mogućnost da izričito ograniče ili prenesu ovlašćenja na lokalne samouprave, za razliku od država običajnog prava, koje su striktno zasnovane na tumačenju i jurisprudenciji ustavnih sudova. U osnovi, nacionalni ustavi mogu ili priznati međunarodne odnose grada, ili ih zabraniti, ili, u većini slučajeva, ostati neutralni (Setzer 2015, 329). Samo nekoliko država izričito dozvoljava lokalnim samoupravama (gde lokalne samouprave nisu samo gradovi, već i regioni ili autonomije) da se bave diplomatijom: među njima Francuska, Belgija i Argentina. Ipak, nekoliko zemalja eksplicitno zabranjuje gradovima ostvarivanje međunarodnih odnosa: Sjedinjene Američke Države ne dozvoljavaju gradovima ili drugim lokalnim vlastima da sklapaju ugovore kako bi sačuvali unitarni nacionalni položaj savezne države u međunarodnim odnosima (Setzer 2015, 329). Najčešći slučaj je neutralna pozicija ustava, koja se javlja kada zakonska pravila, koja određuju diplomatske prerogative gradova, izostaju ili su krajnje osnovna. Ovde gradovi mogu iskoristiti vakuum zakonodavstva da sprovedu svoju politiku međunarodnih odnosa do trenutka kada država odluči da ih ograniči.

Ustav iz 1988. učinio je Brazil jednom od najdecentralizovanijih zemalja na svetu u pogledu raspodele fiskalnih resursa i političke moći (Souza 1996, 529). U oblasti spoljne politike, Ustav Brazila utvrđuje ko su glavni akteri, koje su njihove glavne odgovornosti i ovlašćenja. Izvršna vlast je ključni akter spoljne politike. Članom 84. Ustava, utvrđena su ovlašćenja predsednika Republike da održava odnose sa stranim državama, odredi diplomatske predstavnike i uz odobrenje kongresa, zaključuju međunarodne ugovore. U okviru izvršne vlasti, Ministarstvo inostranih poslova (Ministério das Relações Exteriores), takođe poznato kao Itamarati, odgovorno je za sprovođenje spoljne politike. Prema internim pravilima



Ministarstva (Ministério das Relações Exteriores, 2008, Portaria n° 212), ovo ministarstvo pomaže predsedniku Republike u formulisanju spoljne politike Brazila, garantuje njeno sprovođenje i uspostavlja diplomatske odnose sa vladama stranih država i međunarodnim organizacijama i promoviše interese države i društva u inostranstvu (član 1). Prema Ustavu, član 21. kaže da „savezna vlada ima ovlašćenja da održava odnose sa stranim državama i međunarodnim organizacijama“, ali član 22, koji novodi isključiva ovlašćenja savezne vlade, ne pominje spoljne odnose, čime se otvara mogućnost brazilskim gradovima da se uključe u međunarodne aktivnosti (Brazil 1988). Takođe, stav 1. člana 25. kaže da „Sva ovlašćenja koja ovaj Ustav ne zabranjuje su dopuštena podnacionalnim jedinicama“, odnosno podnacionalne jedinice imaju rezidualna ovlašćenja i mogu ih vršiti, uključujući međunarodne odnose. Dakle, ne postoji zakonska ograničenja za međunarodne aktivnosti lokalnih vlasti sve dok se ne mešaju u saveznu spoljnu politiku. Pred Nacionalim kongresom je 2005. godine podnet predlog amandmana na ustav – Projekat br. 4745/2005 poznat kao „PEC da paradiplomacia“, kako bi se ustavno formalizovale međunarodne aktivnosti podnacionalnih jedinica. Međutim, ovaj predlog je odbijen uz obrazloženje da Ustav ne zabranjuje nižim vladama da sklapaju međunarodne sporazume u okviru svoje nadležnosti (Setzer 2011, 14).

Koristeći ovu ustavnu prazninu, mnogobrojni brazilski gradovi bili su izuzetno aktivni na međunarodnom planu. Međutim, ove aktivnosti su ograničene na one oblasti u kojima imaju kompetentnost; ovo isključuje pitanja visoke politike koja su strogo rezervisana za Itamarati i druga savezna ministarstva. Čak i neka nacionalna udruženja, kao što su Nacionalna konfederacija opština (Confederacao Nacional de Municipios [CNM]) i Nacionalni front gradonačelnika (Frente Nacional de Prefeitos), priznaju i usmeravaju međunarodnu akciju brazilskih gradova; organizuju seminare, kurseve, obuke i objavljuju vodiče za razvoj međunarodnih projekata. Ovo se takođe odnosi na regionalnu mrežu gradova Mercociudades, stvorenu 1995. godine, i Brazilski forum opštinskih sekretara za međunarodne odnose pokrenut 2005. godine (Milani and Ribeiro 2011, 24). Jedna od agencija državnog ministarstva je Specijalna Kancelarija za savezne i parlamentarne poslove (Assessoria Especial de Assuntos Federativos e Parlamentares AFEPA). Glavni cilj ove kancelarije je da koordinira i podržava proces integracije podržavnih vlada sa inostranstvom, ne samo sa članovima MERKOSUR-a i da unapredi komunikaciju između Ministarstva i lokalnih samouprava (Milani and Ribeiro 2011, 27). AFEPA je podržana od strane Itamaratijevih biroa lociranih širom zemlje, koji moraju da koordiniraju akcije Ministarstva sa lokalnim vlastima (Milani and Ribeiro 2010, 29). Time je autonomija opštinskog entiteta u brazilskoj federaciji dala mogućnost gradskim vlastima da uspostave direktne odnose sa drugim međunarodnim subjektima. Pri tome je važno da lokalne vlasti moraju biti u potpunosti upoznate sa nacionalnim pravnim

okvirom u okviru kojeg će razvijati svoju međunarodnu strategiju kako bi verifikovale zakonitost svojih postupaka i bile svesne njihovog obima i ograničenja (Garesché 2007, 45). Kako navodi Tavares, Sao Paulo poštuje princip *in foro interno in foro externo*, drugim rečima, lokalna vlast Sao Paola može delovati u inostranstvu u onim oblastima u kojima ima unutrašnje nadležnosti (Tavares 2016, 212).

**Autonomija** – Ova dimenzija „autonomije“ dopunjuje dimenziju vlasti, u smislu da ako akter ima zakonska prava da deluje, nije nužno u mogućnosti ukoliko nema sredstva da izvrši moć. Dakle, ova dimenzija aktera odnosi se na resurse i sposobnosti za delovanje. Za većinu gradova rane faze međunarodnog učešća su nestrukturirani, otvoreni proces u kojem ne postoji ni posebna institucionalna struktura kojom bi se bavila, niti strategija za spoljne odnose. Sao Paulo nije bio izuzetak i tako je njegovo međunarodno učešće u početku bilo zasnovano na *ad hoc* inicijativama kojima je nedostajala koherentnost. Vremenom, gradske vlasti su nastojale da promovišu institucionalizaciju spoljnih odnosa definisanjem nekih pravila i procedura i izgradnjom institucionalnih kapaciteta.

Spoljne poslove Sao Paola danas vodi mreža sačinjena od nekoliko vladinih agencija i subjekata – državnih sekretarijata, korporacija, autarkija i javnih fondacija – i sa oko 120 zvaničnika (Tavares 2016, 215). U srži je Kancelarija za spoljne poslove,<sup>4</sup> u okviru Kabineta guvernera, koja je odgovorna za opšti nadzor nad svim stranim aktivnostima. Kancelarija za spoljne poslove takođe makro-upravlja spoljnim aktivnostima svih državnih sekretara. Cilj ove kancelarije je da koordinira sporazume i projekte u vezi sa međunarodnom saradnjom, koja ima za cilj da uključi grad Sao Paulo i time da ga ubaci u svetski scenario, uzimajući u obzir njegovu ekonomsku, socijalnu i kulturnu dimenziju. Štaviše, glavne odgovornosti i dužnosti ove kancelarije su: da pomaže i savetuje gradonačelnika o međunarodnim kontaktima sa vladama i drugim institucijama; da uspostavlja i održava odnose i partnerstva sa multilateralnim međunarodnim organizacijama, gradovima pobratimima, međunarodnim nevladinim organizacijama, diplomatskim predstavnicima drugih vlada, predstavnicima međunarodnih preduzetnika, između ostalih; da pruža tehničku podršku u vezi sa međunarodnim kontaktima, razvojem i sklapanjem sporazuma o međunarodnoj saradnji (Medeiros 2010, 181). Na taj način, ova kancelarija je nastojala da definiše strategije koje imaju za cilj stvaranje prostora za delovanje u oblasti međunarodnih odnosa. U tom cilju, vlada je usvojila svoj prvi plan spoljnih poslova u aprilu 2012: Sao Paulo u svetu – Plan za međunarodne odnose 2011–2014, utvrđen zakonom (Decreto Nº 57.932). On je omogućio tri opšta cilja, šesnaest sektorskih prioriteta i pedeset četiri specifična cilja. Prvi stub je bio „Institucionalizacija“ i podrazumevao

---

<sup>4</sup> Secretaria Municipal de Relacoes Internacionais e Federativas

je usvajanje pravnih i organizacionih instrumenata i identifikaciju ljudskih i budžetskih resursa kako bi se omogućilo da se politika međunarodnih odnosa države sprovodi sa dugoročnim ciljevima. Drugi stub je bio „Internacionalizacija“ i imao je za cilj usvajanje sve većeg broja programa i projekata međunarodne saradnje i organizovanje misija u inostranstvu, kako bi se podigao nivo učešća i priznanja Sao Paula na međunarodnoj sceni. Treći stub je vezan za „Informacije“ i imao je za cilj širenje informacija o Sao Paulu u inostranstvu, korišćenjem brojnih komunikacionih alata. Agenda je konsolidovana oko pet glavnih pravaca: učešće u gradskim mrežama, projekti za multilateralne organizacije, razmena javnih politika i sporazuma o saradnji između Sao Paula i drugih gradova, partnerstvo sa multinacionalnim kompanijama i uspešna iskustva u javnom menadžmentu (Onuki and Oliveira 2013, 14). Ovakav novi model za spoljne poslove Sao Paola imao je za glavni cilj da učini Sao Paolo globalnim igračem priznatim od strane drugih međunarodnih aktera (Tavares 2016, 212). Godine 1997, u okviru Ministarstva inostranih poslova, osnovana je i Kancelarija za federalne odnose (Assessoria de Relacoes Federativas) da bi sistematizovala kontakte između subnacionalnih entiteta i Ministarstva spoljnih poslova, što predstavlja priznanje savezne vlade važnosti učešća novih aktera u međunarodnim odnosima (Araújo 2012, 20).

Međunarodna strategija grada, međutim, ne može biti ni dugotrajna ni kredibilna, osim ako nije profesionalna i ne podrazumeva formalnu, višestruku posvećenost vlade. Zaista, pored političke odlučnosti, takva posvećenost zahteva i institucionalnu podršku, zakonitost, resurse i profesionalizam. Kako su Acuto i njegovi saradnici utvrdili, angažovanje grada u međunarodnim poslovima je najefikasnije kada je dosledno i kada ima posvećeni tim profesionalaca (Acuto et al. 2016, 24). Očigledno, nije dovoljna samo volja za integrisanje lokalne vlasti u svet i uspostavljanje povremenih međunarodnih odnosa. Da bi akcije bile kontinuiranije i zdravije, međunarodna strategija treba da bude formalno potvrđena. U formalizaciji međunarodne strategije, lokalna uprava može pokazati različite stepene institucionalne posvećenosti, a u slučaju Sao Paola mogli bismo reći da je postignut u posmatranom periodu visok stepen institucionalne posvećenosti lokalnih vlasti za međunarodno delovanje grada.

**Prisustvo** – je treći kriterijum četvorodimenzionog Duranovog modela, koji će biti ispitan kroz istraživanje kako su druge zemlje jasno prepoznale međunarodno delovanje Sao Paola. Ovo priznanje se može desiti na više načina. Jedan o načina je da gradovi uspostavljaju sporazume o decentralizovanoj saradnji u okviru svojih nadležnosti.

Gradska vlast Sao Paola je 2012. godine usvojila pionirsku inicijativu za uspostavljanje „formalnih“, „bilateralnih“ i „direktnih“ odnosa sa suverenim državama, i time postala prva podnacionalna vlada na južnoj hemisferi koja je potpisala direktne bilateralne sporazume sa Sjedinjenim Državama, Francuskom i

Britanijom. Iako nije retkost da podnacionalne vlade sklapaju formalne sporazume sa centralnim stranim vladama, to je bio prvi put da se u tim sporazumima eksplicitno navodi da će bilateralni odnosi biti uspostavljeni na formalan ili direktan način i da će biti uspostavljena bilateralna radna grupa. Bez izuzetka, ovi sporazumi su analizirani i odobreni od strane odgovarajućih ministarstava inostranih poslova.

Marta 2013. godine, guverner Sao Paola Geraldo Alckmin i generalni konzul SAD u Sao Paulu Dennis Hankins, u prisustvu ambasadora SAD u Brazilu, Tomasa A. Shannon Jr. potpisali su sporazum, a sastanak Radne grupe održan je u julu iste godine. To je bio prvi put da je američka vlada „formalizovala direktne odnose“ sa podnacionalnom vladom na južnoj hemisferi. Prema vladama, inicijativa potpada pod Memorandum o razumevanju za podršku državnoj i lokalnoj saradnji, koji su u aprilu 2012. potpisali američka državna sekretarka Hilari Klinton i brazilski ministar spoljnih poslova Antonio Patriota. Američka štampa je smatrala da je sporazum prekretnicom.<sup>5</sup>

U oktobru 2013. Hugo Svire, britanski državni ministar spoljnih poslova, došao je u Sao Paulo da potpiše sporazum o „formalizaciji bilateralnih odnosa“ sa Vladom države Sao Paulo. Prisustvovao je i britanski ambasador u Brazilu Aleksandar Elis. Sporazum, koji je potpisao šef kabineta guvernera Edson Aparecido, kasnije je detaljno razmotren na sastanku guvernera Sao Paola sa britanskim ministrom spoljnih poslova Vilijamom Hejgom, održanom u februaru 2014. godine. Radna grupa je održana u februaru te godine.

U prisustvu francuskog predsednika Fransoa Olanda, guverner Sao Paola i francuski ministar spoljnih poslova Loran Fabijus, potpisali su u decembru 2013. sporazum kojim su „formalizovani njihovi bilateralni odnosi“. Oland je u svom govoru podvukao da je sporazum „izuzetan jer omogućava uspostavljanje direktne veze između Francuske i države Sao Paulo“. Dodao je da će sporazum „još više pojačati sve što možemo da uradimo sa Brazilom uopšte i sa Sao Paulom posebno, sa više slobode, na brži način i sa više lakoće“ (Tavares 2013, 94). Ovo je prvi put da je Francuska uspostavila takve formalne odnose sa podnacionalnom vladom, dovodeći u pitanje vekovima staru normu spoljne politike.

Prvi put razmatran na sastanku između guvernera Sao Paola i generalnog guvernera Kanade Dejvida Džonstona, održanom u Sao Paulu u aprilu 2012. godine, sporazum su potpisali šef kabineta Sao Paola i generalni konzul Kanade Stefan Laru u februara 2014. Usvojen u prisustvu Anri-Pola Normandena, generalnog direktora Biroa za Latinsku Ameriku i Karibe pri kanadskom ministarstvu spoljnih poslova, u sporazumu je navedeno da će obe vlade formalizovati svoje „bilateralne odnose“.

---

<sup>5</sup> Za više detalja videti: Rodrigo Tavares (2016). *Paradiplomacy cities and states as global players*. Oxford University Press.

Ipak najvažnije priznanje koje grad može da ima jeste da se pozicionira i identifikuje kao model. Opštinski sekretarijat za međunarodne odnose Sao Paola postao je model za druge kancelarije za međunarodne odnose kako u Brazilu tako i širom sveta (Salomon 2011, 45–68), a sam grad Sao Paolo može postati model razvoja za druge gradove u Brazilu i inspirisati ih da krenu istim putem.

**Mogućnost** – Sao Paolo aktivno učestvuje u inicijativama kroz koje deluje van državnih granica.

U tom kontekstu, gradske vlasti koriste čitav niz aktivnosti koje potvrđuju prethodne studije koje su u drugim kontekstima preduzeli Soldatos (1990), Duchacek (1990) i Pakuin (2004), kao što su učešće u gradskim mrežama, saradnja sa međunarodnim organizacijama, međunarodne misije, učešće na sajmovima i međunarodnim događajima, šeme tehničke saradnje, razmena najboljih praksi i sporazuma o uspostavljanju gradova pobratima.

A) Sao Paolo je uključen u formate mrežnih odnosa između gradova po raznim pitanjima i učestvuje u brojnim multilateralnim mrežama koje se bave sledećim pitanjima:

- Životna sredina (C40 2023; ICLEI 2023)
- Najbolje prakse u lokalnoj upravi (UCLG 2023; FLAP 2023; FLACMA 2023; Metropolis 2023; WEGO 2023)
- Obrazovanje (IACE 2023)
- Latinoamerička integracija (Mercocidades 2023; UCCI 2023)
- Siromaštvo i razvoj (WACAP 2023)
- Urbana bezbednost (GNSC 2023).

Kada je reč o gradskim mrežama i savezima, Paki Santoja (2013) tvrdi sledeće: „Gradovi su grupisani u mreže iz nekoliko razloga: da zajednički lobiraju, da generišu kohezivnije teritorijalne prostore, da se uključe u međunarodni sistem, da imaju pristup informacijama i novim tehnologijama, da izgrade i ojačaju liderstvo.“ (Santonja 2013, 50). Ove mreže su način za veće međunarodno uključivanje lokalnih samouprava kroz povećanje decentralizovane saradnje, kao i kroz uspostavljanje „kanala veće međunarodne rezonancije za diskusiju i širenje problema sa kojima se lokalne samouprave suočavaju“ (Batista, Freire i Fronzaglia 2004, 10).

U slučaju Sao Paola, učešće u gradskim mrežama je ključno za ispunjenje ciljeva identifikovanih u strategiji međunarodnih odnosa grada. Zapravo, učešće u gradskim mrežama jedan je od pet glavnih pravaca definisanih strategijom međunarodnih odnosa gradskog sekretarijata za međunarodne poslove Sao Paola (Onuki and Oliveira 2013, 14).

Intenzitet učešća Sao Paola uveliko varira, a najaktivniji je u mrežama koje se bave urbanim razvojem i održivošću. Odabir mreža i stepen uključenosti, generalno, odražavaju nekoliko ciljeva: ili da se neguju dobrosusedski i prekogranični odnosi sa drugim gradovima kako bi se pozabavili pitanjima od zajedničkog interesa (energetika, zagađenje vode i ekološki problemi), ili da oblikuje globalne agende o održivom razvoju i klimatskim promjenama. Ove mreže predstavljaju forume ne samo za razmenu ideja već i za zajedničko delovanje po određenim političkim pitanjima, kao koalicije koje se zalažu za lokalne interese u globalnoj političkoj areni. Procesi kreiranja politike u okviru gradskih mreža mogu pojačati međunarodni legitimitet i poboljšati nezavisnost donošenja politika za sam grad u odnosu na vladu na nacionalnom nivou (Acuto 2013).<sup>6</sup> Ove mreže su tako dale gradovima platformu za uticaj na debate o globalnoj politici i, shodno tome, povećale uticaj koji gradovi imaju na globalno upravljanje. Udruživanjem u mreže gradovi su ponudili mogućnost nastajanja političkog skupa, koji može ponuditi oblike upravljanja koji mogu odgovarati razmerama i složenosti globalnih izazova (Curtis and Acuto 2018, 12).

B) Sao Paolo ima i direktne veze sa najznačajnijim međunarodnim organizacijama i sa organizacijama povezanim sa sistemom UN, kao što su:

- Evropska unija (EU)
- Organizacija američkih država (OAS)
- Iberoamerička organizacija (IAO)
- BIRD i Svetska banka
- UNESCO
- Međunarodna organizacija rada (MOR).

Kontakt sa međunarodnim organizacijama i drugim glavnim akterima ukazuje na stepen institucionalnog prihvatanja i ohrabrenja za više prostora za gradove u međunarodnoj politici. Tako i angažovanje gradskih vlasti Sao Paola, sa gorepomenutim međunarodnim organizacijama, pomaže da se grad uključi u veće globalne razgovore o upravljanju i dodaju međunarodni legitimitet gradskoj akciji.

C) Lokalna vlast Sao Paola usvojila je veliki broj projekata i programa međunarodne saradnje kako bi se podigao nivo učešća i priznanja Sao Paola u međunarodnim odnosima. Programi kancelarije za međunarodne odnose uključuju privlačenje međunarodnih investicija, podizanje međunarodne reputacije grada, kreiranje strategije za izgradnju imidža, olakšavanje međunarodne saradnje kroz

---

<sup>6</sup> Navedeno prema: Robinson, J. (2018). Politics of the (global) urban: city strategies as repeated instances In: Stijn Oosterlynck, Luce Beeckmans, David Bassens, Ben Derudder, Barbara Segaert, Luc Braeckmans (Eds.), *The City as a Global Political Actor*, London, Routledge, London.

podnacionalne mreže. Godine 2008. osnovana je Agencija za promociju investicija i konkurentnosti Sao Paola (Investe SP 2023) kako bi ojačala kapacitete grada, s ciljem privlačenja stranih investicija. Misija ove agencije je da bude kapija za kompanije koje nameravaju da osnuju ili prošire svoje poslovanje u Sao Paolu. Iste godine osnovana je i Agencija Paulista u oblasti turizma (TUR.SP) i ima za cilj planiranje, promociju, razvoj i koordinaciju institucionalnih aktivnosti u oblasti turizma, manifestacija, rekreacije i odmora od interesa za sam grad Sao Paolo (Decreto Nº 57.932). Samo u periodu 2011–2014, Sao Paolo je ugostio 1.595 stranih delegacija (uključujući 22 šefa država i vlada), potpisana su 234 sporazuma, uglavnom o infrastrukturi, istraživanju i inovacijama, kulturi, obrazovanju i zdravstvu koji su povezani sa portfoliom od blizu 150 programa saradnje, projekata i akcija. Organizovano je 104 događaja, uključujući samite, konferencije i prezentacije, i obavljeno 230 misija u inostranstvu, uglavnom radi učešća na međunarodnim skupovima, unapređenja programa saradnje ili predstavljanja ekonomskih prilika u državi. Uspostavljeni su odnosi sa 116 zemalja i formalizovani bilateralni i direktni odnosi sa četiri od njih – Sjedinjenim Američkim Državama, Kanadom, Francuskom i Ujedinjenim Kraljevstvom (Tavares 2016, 213). Danas, svih 26 vladinih odeljenja Sao Paola imaju strana partnerstva ili projekte, posebno u infrastrukturi kao što su auto-putevi i linije metroa koje grade strane kompaniji, ili u saradnji sa stranim konsultantima.

Kao što se može videti u goreopisanoj studiji slučaja moguće je identifikovati sva četiri relevantna kriterijuma za procenu akterstva grada u međunarodnim odnosima.

Primenjujući ovaj Duranov model možemo da zaključimo da je Sao Paolo međunarodni akter. Dimenzija vlasti je ispunjena kada je brazilska vlada dozvolila gradskoj vlasti Sao Paolo da se uključi u međunarodne odnose sa drugim akterima međunarodnih odnosa. Kriterijum autonomije se poštuje jer Sao Paolo ima odeljenje za međunarodne odnose i jasno definisanu strategiju međunarodnih poslova. Kriterijum prisustva je ispunjen pošto je gradskim vlastima dozvoljeno da potpisuju međunarodne sporazume u okviru svojih nadležnosti. Konačno, kriterijum mogućnosti se manifestuje učešćem u gradskim mrežama, saradnjom sa međunarodnim organizacijama, učešćem na sajmovima i međunarodnim događajima, kroz šeme tehničke saradnje, razmenom najboljih praksi i zaključivanjem sporazuma o uspostavljanju gradova pobratima preko kojih Sao Paolo deluje van državnih granica.

Stoga, uspostavljanje inicijativa za saradnju preko granica i formalizovanje međunarodne agende daje gradskoj vlasti autoritet, prisustvo, autonomiju i priliku koje su im potrebne da postanu transnacionalni akteri. U slučaju grada Sao Paola, moguće je zaključiti da je formalizovanjem međunarodne agende i preduzimanjem inicijativa prekogranične saradnje grad Sao Paolo stekao status aktera u međunarodnim odnosima.

## Zaključak

Ovaj rad je imao za cilj da proceni potencijal i resurse globalnih gradova za samostalno učešće u međunarodnim odnosima. Da bi se postigao ovaj cilj korišćen je koncept akterstva. Polazna tačka je bila pretpostavka da globalni gradovi postaju sve važniji akteri u međunarodnim odnosima u XXI veku. Rad se fokusira na Duranov teorijski okvir čiji su kriterijumi vlast, mogućnosti, autonomija i prisustvo, a koji je testiran na slučaju Sao Paola. Pokazalo se da Sao Paolo poseduje značajnu aktersku snagu, posmatrano kroz komponente sposobnosti, prilika i prisustva. To se ogleda kroz preduzete mere, politike i institucije za tu konkretnu svrhu.

Model procene aktera na primeru Sao Paola nije bez mana, ali otvara put za sadržajnu diskusiju o metodama za procenu uloge i doprinosa globalnih gradova u svetskoj politici. Predstavljeni kriterijumi aktera mogu se koristiti za primenu u drugim gradovima i međusobno upoređivanje, te ovaj analitički okvir ima potencijal da posluži kao sočivo za sagledavanje mogućnosti za internacionalno angažovanje gradova ili, još bolje, za razumevanje ovih transnacionalnih urbanih aktivnosti.

Ovaj rad je na nekoliko načina doprineo obogaćivanju literature za međunarodne odnose. Najpre, kroz istraživanje o tome kako se gradovi ponašaju kao akteri u međunarodnim odnosima, rad primenjuje koncept akterstva pri proceni uloge globalnih gradova u međunarodnim odnosima. Rad je takođe doprineo širenju studija međunarodnih odnosa nudeći dodatne dokaze da je pristup koji je usredsređen na državu u razumevanju svetske politike neprikladan, s obzirom na mnoštvo aktera koji komuniciraju na međunarodnoj areni. Pokazano je da druge političke jedinice – ne samo nacionalne države i privatni 'nedržavni akteri' – mogu tražiti autoritet u svetskoj politici i formirati međusobne odnose saradnje i sa postojećim međunarodnim institucijama. Dosadašnje studije slučaja na ovu temu uglavnom su se fokusirale na angažovanje evropskih i američkih gradova u svetskoj politici i mahom se oslanjale na evrocentrične studije slučaja, te su stoga bile podložne geografskoj pristrasnosti. Uključivanjem studije slučaja iz grada s Globalnog juga dat je doprinos postojećoj literaturi proširenjem geografskog obima proučavanja međunarodnog aktivizma gradova, tako da se pomeri fokus akademske javnosti od evrocentričnog diskursa. Rad daje poseban doprinos spajanjem i prevođenjem na više jezika. Dalji nijansirani uvid u nedovoljno istražen teren gradova u silama u nastajanju došao je od pozivanja na višejezičnost i uključivanja različitih jezičkih izvora. Čitajući izvan anglosaksonske literature koja dominira studijama međunarodnih odnosa, ovaj rad je bio u stanju da se uključi u sveobuhvatnu analizu literature koja je kombinovala geografsku i teorijsku anglo-zapadnu tradiciju sa izvorima i autorima sa Globalnog juga. Ovo je omogućilo pristup bogatoj literaturi na španskom i portugalskom, što se obično zanemaruje u



studijama na engleskom jeziku. Vrednost višejezičnog pristupa je u tome što različite jezičke tradicije stavlja u dijalog i generiše nove perspektive na temu istraživanja.

Ovo istraživanje moglo je imati koristi od pristupa raznovrsnijem fondu podataka, posebno u obliku intervjua sa pojedincima uključenim u gradske kancelarije za međunarodne odnose kako bi se stekla bolja slika o tome kako ova tela funkcionišu „na terenu“. Zbog ograničenja vremena i resursa ove podatke nije bilo moguće prikupiti za ovaj rad, ali podatke intervjua i druge informacije koje bacaju svetlo na svakodnevni rad i insajdersku dinamiku treba uključiti u dalja istraživanja na ovu temu. Proučavanje nastalog fenomena globalnih gradova, koji su aktivni učesnici u međunarodnim odnosima, je važno i zanimljivo i ostavlja niz mogućnosti za buduća istraživanja.

## Bibliografija

- Acuto, Michele. 2010. "Global cities: Gorillas in our midst". *Alternatives: Global, Local and Political* 35(4): 425–448. DOI:10.1177/030437541003500405
- Acuto, Michele. 2013. "The new climate leaders?" *Review of International Studies* 39(4): 835–857. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0260210512000502>
- Acuto, Michele, Mika Morissette, Dan Chan, and Benjamin Leffel. 2016. *City diplomacy and twinning: Lessons from UK, China and globally*. London: University College London.
- Agencia IBGE Noticias. 2021. "Sao Paulo accounted for 10.3% of Brazilian GDP in 2019". Pristupljeno 1.12.2023. <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/en/agencia-news/2184-news-agency/news/32610-sao-paulo-accounted-for-10-3-of-brazilian-gdp-in-2019>
- Agência paulista de promoção de investimentos e competitividade (Investe SP). Pristupljeno 18.9.2023. <https://www.investe.sp.gov.br>
- Allen, David, and Michael Smith. 1990. "Western Europe's presence in the contemporary international arena". *Review of international Studies* 16(1): 19–35. DOI:10.1017/S0260210500112628
- Araújo, Izabela Viana de. 2012. *A influência partidária no nível municipal: paradiplomacia na cidade de São Paulo* [Party influence at the municipal level: paradiplomacy in the city of São Paulo]. Master's thesis. University of São Paulo.
- Batista, Sinoel, Maria Fernanda Freire, and Mauricio Fronzaglia. 2004. "Redes de Cidades". Texto Elaborado para a Federação Latino Americana de Cidades, Municípios e Associações. Pristupljeno 12.9.2023. <https://docplayer.es/>

- 17863271-Redes-de-ciudades-sinoel-batista-maria-fernanda-freire-lima-mauricio-fronzaglia-1.html
- Brazil. (1988, October 5, rev. 2017). Constitution. Pristupljeno 2.9.2023. [https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil\\_2017](https://www.constituteproject.org/constitution/Brazil_2017)
- Bretherton, Charlotte and John Vogler. 2006. *The European Union as a global actor*. London: Routledge.
- Buechler, Simone. 2006. "Sao Paulo: Outsourcing and Downgrading of Labor in a Globalizing City". In: *The Global Cities Reader*, edited by N. Brenner & R. Keil, 238–256. London: Psychology Press.
- Curtis, Simon. 2016. "Cities and global governance: State failure or a new global order?" *Millennium* 44(3): 455–477. <https://doi.org/10.1177/0305829816637233>
- Curtis, Simon and Michele Acuto. 2018. "The foreign policy of cities". *The RUSI Journal*, 163(6): 8–17. <https://doi.org/10.1080/03071847.2018.1562014>
- Čmakalová, Katerina and Jan Martin Rolenc. 2012. "Actorness and legitimacy of the European Union". *Cooperation and Conflict* 47(2): 260–270. <https://doi.org/10.1177/0010836712443176>
- Decreto Nº 57.932. (Diario Oficial,122/63). 2012. Governo do Estado de São Paulo. Pristupljeno 3.9.2023. [https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2012/executivo%20secao%20i/abril/03/pag\\_0001\\_807CULPQP1FH Ee78LJ8CR4TA9QF.pdf](https://www.imprensaoficial.com.br/DO/GatewayPDF.aspx?link=/2012/executivo%20secao%20i/abril/03/pag_0001_807CULPQP1FH Ee78LJ8CR4TA9QF.pdf)
- Dimitrijević, Vojin i Radoslav Stojanović. 1996. *Međunarodni odnosi*. Beograd: Službeni list, SRJ.
- Drieskens, Edith. 2017. "Golden or gilded jubilee? A research agenda for actorness". *Journal of European Public Policy* 24(10): 1534–1546. <https://doi.org/10.1080/13501763.2016.1225784>
- Duchacek, Ivo. 1990. "Perforated sovereignties: toward a typology of new actors in international relations". In *Federalism and international relations: the role of subnational units*, edited by H. J. Michelmann & P. Soldatos, 1–33. Oxford: Oxford University Press.
- Duran, Manuel. 2011. "French regions as diplomatic actors: The case of Provence-Alpes-Côte d'Azur". *French Politics* 9(4): 339–363. DOI:10.1057/fp.2011.16
- Federación Latinoamericana de Ciudades (FLACMA), Municipios y Asociaciones de Gobiernos Locales. Pristupljeno 12.9.2023. <https://uia.org/s/or/en/1100027896>
- Forum of Peripheral Local Authorities (FLAP). Pristupljeno 12.9.2023. <https://www.uclg-cisdp.org/fr/forum-local-authorities-peripheral-flap>

- Garesché, Eugene D. Zapata. 2007. *Guidelines for the international relations of local governments and decentralised cooperation between the European Union and Latin America, Volume 1, Practical Manual for the internationalisation of Cities*. Barcelona: Deputacion de Barcelona.
- Groen, Lianne and Arne Niemann. 2013. "The European Union at the Copenhagen climate negotiations: A case of contested EU actorness and effectiveness". *International relations* 27(3): 308–324. DOI:10.1177/0047117813497302
- Huigens, Judith and Arne Niemann. 2011. "The European Union's role in the G8: A principal-agent perspective". *Journal of European Public Policy* 18(3): 420–442. DOI:10.1080/13501763.2011.551080
- Hulse, Merran. 2014. "Actorness beyond the European Union Comparing the International Trade Actorness of SADC and ECOWAS". *Journal of Common Market Studies* 52(3): 547–565. <https://doi.org/10.1111/jcms.12111>
- International Association of Educating Cities (IACE). Pristupljeno 4.9.2023. <https://www.edcities.org/en/>
- International Council For Local Environment Initiatives (ICLEI). Pristupljeno 4.9.2023. <https://iclei.org>
- Josselin, Daphné and Willian Wallace. 2001. *Non-state actors in world politics*. London: Palgrave.
- Kissack, Robert. 2008. "EU Actorness in the International Labour Organization: Comparing Declaratory and Voting Cohesion". *Global society* 22(4): 469–489. <https://doi.org/10.1080/13600820802366417>
- Lei nº 13165 de 05 de julho de 2001. Câmara Municipal de São Paulo. Pristupljeno 8. 9.2023. [https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/814736/lei-13165-01#art-2\\_inc-II](https://www.jusbrasil.com.br/legislacao/814736/lei-13165-01#art-2_inc-II)
- Ljungkvist, Kristin. 2014. *The global city 2.0: An international political actor beyond economism?* Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Medeiros, Marcelo. 2010. "Necesita São Paulo una política exterior? Hegemonía, diplomacia en Brasil". [Does São Paulo need a foreign policy? Hegemony, diplomacy and paradiplomacy in Brazil]. *América Latina Hoy* 56(2): 163–186. <http://dx.doi.org/10.14201/alh.7790>
- Milani, Carloss R. S. and Maria Clotilde Meirelles Ribeiro. 2011. "International relations and the paradiplomacy of Brazilian cities: crafting the concept of local international management". *Brazilian Administration Review* 8(1): 21–36. DOI:10.1590/S1807-76922011000100003
- Mohanty, Saroj. 2014. "The Brazilian model: How Sao Paulo scores with paradiplomacy (Comment)", *Business Standard*, Jun 22. Pristupljeno 9.9.2023.

- [https://www.business-standard.com/article/news-ians/the-brazilian-model-how-sao-paulo-scores-with-paradiplomacy-comment-114061100203\\_1.html](https://www.business-standard.com/article/news-ians/the-brazilian-model-how-sao-paulo-scores-with-paradiplomacy-comment-114061100203_1.html)
- Morgenthau, Hans. 1948. *Politics among nations*. New York: McGraw-Hill.
- Naj, Džozef S. 2006. *Kako razumevati međunarodne sukobe*. Beograd: Stubovi kulture.
- Niemann, Arne and Charlotte Bretherton. 2013. "EU external policy at the crossroads: The challenge of actorness and effectiveness". *International Relations* 27(3): 261–275. <https://doi.org/10.1177/0047117813497306>
- Onuki, Janina and Amâncio Jorge Oliveira. 2013. *Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo, Serie working paper*. São Paulo: Centro de Estudos das Negociacoes Internacionais.
- Paquin, Stéphane. 2004. *Paradiplomatie et relations internationales: théorie des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*. Bruxelles: Presses Interuniversitaires Européennes.
- Portal do Governo do Estado São Paulo. 2010. "Governo lança a Empresa Paulista de Turismo e Eventos" São Paulo Governo do Estado. Pristupljeno 16.9. 2023. <https://www.saopaulo.sp.gov.br/ultimas-noticias/governo-lanca-a-empresa-paulista-de-turismo-e-eventos-1/>
- Portaria n° 212. 2008, April 30. Ministério das Relações Exteriores. Pristupljeno 12.9.2023. <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/arquivos/legislacao-1/portaria-no-212-de-30-de-abril-de-2008.pdf/view>
- Robinson, Jennifer. 2018. "Politics of the (global) urban: city strategies as repeated instances". In: *The City as a Global Political Actor*, edited by Stijn Oosterlynck, Luce Beeckmans, David Bassens, Ben Derudder, Barbara Segaeert, Luc Braeckmans, 269–284. London: Routledge.
- Salomon, Monica. 2011. "Paradiplomacy in the Developing World: The Case of Brazil". In: *Cities and Global Governance: New Sites for International Relations*, edited by Amen, M., Toly, N., McCarney, P., Segbers, K., 45–68. Farnham: Ashgate.
- Santoja, Paqui. 2013. "La acción internacional de las ciudades en tiempos de crisis. Desafíos y reajustes en un nuevo contexto global: el caso de la cooperación española en el mediterráneo". In *Monografía 2: Paradiplomacia en tiempos de crisis, Cuadernos Manuel Giménez Abad*, edited by J. Tudela & S. Stavridis, 49–61. Barcelona: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Sassen, Saskia. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.
- Setzer, Joana. 2011. *Environmental paradiplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations*. Doctoral dissertation. The London school of economics and political science.

- Setzer, Joana. 2015. "Testing the boundaries of subnational diplomacy: The international climate action of local and regional governments". *Transnational Environmental Law* 4(2): 319–337. DOI: <https://doi.org/10.1017/S2047102515000126>
- Sjöstedt, Gunnar. 1977. *The external role of the European Community*. Farnborough: Saxon House.
- Soldatos, Panayotis. 1990. "An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors". In *Federalism and international relations: the role of subnational units*, edited by H. J. Michelmann & P. Soldatos, 34–53. Oxford: Oxford University Press.
- Souza, Celina. 1996. "Redemocratization and decentralisation in Brazil: The strength of the member states". *Development and Change* 27(3): 529–555. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7660.1996.tb00602.x>
- Stren, Richard and Abigail Friendly. 2019. "Toronto and São Paulo: Cities and international diplomacy". *Urban Affairs Review* 55(2): 375–404. DOI: 10.1177/1078087417722862
- Tavares, Rodrigo. 2013. "The power of subnational diplomacy", *Financial Times*, December 13. Pristupljeno 22.9.2023. <https://www.ft.com/content/42f4e040-4d5f-3767-8f2e-fb9db10a6171>
- Tavares, Rodrigo. 2016. *Paradiplomacy cities and states as global players*. Oxford: Oxford University Press.
- The Global Network of Major Cities and Metropolitan Spaces (Metropolis). Pristupljeno 10.9.2023. <https://www.metropolis.org>
- The Global Network of Mayors of The World's Leading Cities (C40). Pristupljeno 4.9.2023. <https://www.c40.org>
- The Global Network on Safer Cities (GNSC). Pristupljeno 10.9.2023. <https://unhabitat.org/network/global-network-on-safer-cities>
- The Mercosur Cities Network (Mercociudades). Pristupljeno 10.9.2023. <https://mercociudades.org/>
- The World Alliance of Cities Against Poverty (WACAP). Pristupljeno 20.9.2023. <https://www.wacapnet.org/home>
- Töpfer, Tobias. 2013. "São Paulo: Big, bigger, global? The development of a Megacity in the global South". In *Globalisation and the city*, edited by Exenberger, A., 163–178. Innsbruck: Innsbruck University Press.
- Unión de Ciudades Capitales Iberoamericanas (UCCI). Pristupljeno 15.9.2023. <https://www.metropolis.org/alliances/uccci-union-de-ciudades-capitales->

- iberoamericanas#:~:text=The%20Union%20Of%20Ibero%2DAmerican,union%20is%20headquartered%20in%20Madrid
- United Cities and local Governements (UCLG). Pristupljeno 12.9.2023.  
<https://uclg.org>
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of international politics*. Long Grove – Illinois: Waveland Press.
- World Smart City Sustainable Organisation (WEGO). Pristupljeno 13.9.2023.  
<https://we-gov.org/regional-networks/?ckattempt=1>
- Wunderlich, Jens-Uwe. 2012. "The EU an actor sui generis? A comparison of EU and ASEAN actorness". *Journal of Common Market Studies* 50(4): 653–69. DOI:10.1111/j.1468-5965.2011.02237.x

Ana STOJKOVIĆ

**GLOBAL CITIES AS SUBJECTS OF INTERNATIONAL RELATIONS  
IN THE 21<sup>st</sup> CENTURY**

**Abstract:** Global cities are becoming increasingly influential actors in international relations in the 21st century. That is why this work uses a city as the primary unit of analysis, which, although traditionally considered a state actor, currently develops autonomous initiatives that go beyond internal borders and have a global reach. The goal is to examine the potential and resources of global cities for independent participation in international relations and thereby evaluate their role in foreign policy. To explain this process, the concept of actorness is used. Actorness as a character of the city was discussed in more detail in the example of Sao Paulo by applying Duran's four-dimensional model, whose criteria are authority, opportunities, autonomy, and presence. This model was applied in search of an answer to the main research question: Can we talk about Sao Paulo as an actor in international relations? The analysis of the case study will be based on an extensive review of primary and secondary data sources, including official documents of the city municipality and the city office for external affairs, media reports, scientific publications, and works on the topic of the city's international engagements. Based on the analysis of the mentioned data, each of these characteristics has been met in the international activity of Sao Paulo. The intention is to contribute to the existing literature by expanding the geographical scope of the study of international urban activism and shifting the academic focus away from the Eurocentric discourse. The paper adopts a multilingual approach in search of relevant information on the role of cities in international relations in Spanish and Portuguese in order to enrich the debate and fill the gaps found in the literature in English.

**Keywords:** globalisation, actorness, international relations, city network, Sao Paulo.