

Публична дипломация за климата: градовете като нов участник

Петранка Филева

Факултет по журналистика и масова комуникация
СУ „Св. Климент Охридски“
имейл: petrankskafileva@abv.bg

DOI: <https://doi.org/10.58894/WNPS2373>

Резюме. Свидетели сме на задълбочаваща се климатична криза, която не само заплашва поминъка на хората и възпрепятства развитието, но повдига важни геополитически въпроси: суверенитет, териториална цялост и достъп до ресурси като вода, храна и енергия. Тя има потенциала да причини значителни въздействия върху обществата, подкопавайки сигурността на хората и увеличавайки рисковете от конфликти и нестабилност. Справянето с тях изисква стратегически и координиран отговор на глобално ниво. Инструментите на публичната дипломация са сред възможните стъпки за решения и отговори. Макар под климатична дипломация до голяма степен се разбират преговорите между правителствата в контекста на Рамковата конвенция на ООН за изменението на климата (UNFCCC), множество научни анализи и конкретни факти показват, че проблемите на климата и „дипломацията“ около тях надхвърлят тази тясна перспектива или рамка. Голям процент от инициативите за климата всъщност се осъществяват от глобални мрежи на градовете.

Ключови думи: публична дипломация, климатична дипломация, дипломация с пример, колаборация в мрежи, градска дипломация

Климат, климатични промени, посрещане на предизвикателствата от климатичните промени – това са думите на деня ни, които ни тревожат и едновременно с това ни предизвикват да действаме: всеки поотделно с разумно поведение, градовете и държавите с проактивна политика, всички заедно с добре координирани усилия на глобално равнище. Тук се намесва дипломацията за климата, която до голяма степен е превантивна дипломация. Тя е публична дипломация на отделни държави, на регионални обединения като Европейския съюз, на междудържавните и неправителствените организации в рамките на разширяващи се мрежи. Тя включва използването на дипломатически инструменти в подкрепа на амбицията и функционирането на международния режим за изменение на климата и за смекчаване на

отрицателните въздействия, които рисковете от изменението на климата представляват за мира, стабилността и просперитета.

Задачата на тази статия е да свърже темата за климата с публичната дипломация като инструмент за диалог и създаване на взаимоотношения между държавите и техните национални и външни публики – в името на решаване на общи предизвикателства. С разширение към така наречената „нова публична дипломация“ ще се потърси ролята на градовете като относително по-нов актьор в глобалните мрежи за климата.

Прегледът на литературата, изводите и примерите ще се ограничат до климатичният стълб в актуалната днес дипломация за устойчиво развитие, която като по-широк план включва използването на дипломатически инструменти за смекчаване на отрицателните въздействия на глобалните рискове (икономически, екологични, геополитически, обществени, технологични) и призовава да се подкрепи постигането на Целите на ООН за устойчиво развитие във всички страни, по-специално в развиващите се държави¹.

Публична дипломация – концепция в развитие и нови актьори

Дипломацията по традиция е функция на държавата, но в условията на глобализация и на растящ брой глобални предизвикателства държавите вече не са единствените субекти, участващи в международните отношения. Наред с държавите, в глобални мрежи на взаимодействие са свързани региони и градове, транснационални корпорации и неправителствени организации. Държавите остават наистина най-важните актьори на дипломацията, търсейки защита на национални интереси и решения на глобални проблеми чрез официална комуникация и преговори на двустранно и многостранно равнище. Паралелно с това, в ерата на информацията и при разнообразни взаимозависимости, държавите попадат в многопластови взаимоотношения с растящ брой транснационални мрежи от различен вид, практикувайки нови подходи в това, което се нарича нова публична дипломация.

¹ Sustainable development diplomacy. Public Diplomacy Institute. На адрес: <https://www.publicdiplomacy.online/sustainable-diplomacy>

Публичната дипломация е всяка комуникация, която е насочена към широка публика и е свързана с постигането на политическа цел с международен характер (Калинов, К. 2021а, с. 88). Тя носи естеството на дипломацията изобщо, но с една важна особеност, че реализира правителствените задачи и проекти на терена на гражданската публичност, на гражданското общество – независимо дали е национално, регионално или глобално. Подобен род взаимодействия подготвят и реализират и международните организации като ООН, НАТО, ОССЕ, ЕС и много други, които развиват забележителни и продуктивни способности за публична дипломация. (Попов, З. и др. 2021, с. 10, 17, 47). В търсене на решения на глобалните проблеми на локално равнище, градовете също се включват активно в мрежи или в самостоятелни прояви от типа на публичната дипломация (Barber, B.R. 2013; Acuto, M. 2018), заинтересовани да създават международен имидж и едновременно с това да привличат гражданско съучастие.

Публичната дипломация се гради върху доверие и достоверност и често работи с дългосрочен хоризонт. Тя е базирана на слушане, диалог, междуличностни отношения, изграждане на дългосрочни връзки, казване на истината, разумно използване на технологиите. Една от продължаващите промени в парадигмата е преминаване от еднопосочна, базирана на информация комуникация, към диалогична, ориентирана към взаимоотношения комуникация, която води до създаване на диалози, ангажираност и мрежи (Zaharna, 2013).

Традиционно определяна като „процес на комуникация на правителството с чуждестранни общества в опит да постигне разбиране за идеите и идеалите на своята нация, нейните институции и култура, както и нейните национални цели и политики“ (Tuch, 1990, р. 9), публичната дипломация дава повод за интердисциплинарни изследвания. Търси се например връзка с комуникационните теории. Маршлих и Стори твърдят, че публичната дипломация и стратегическата комуникация са тясно свързани. Според тях и двете области се фокусират върху подпомагането на организации и/или институции да постигнат своите цели и мисии чрез комуникация, но в различен контекст. Въпреки че различните участници могат да имат различни цели при участието си в публичната дипломация, те използват стратегическа комуникация, за да ги постигнат (Marschlich, S. & Storie, L., 2022).

Дискутира се близостта или разликите между връзки с обществеността и публична комуникация. Практикуващите публична дипломация по-скоро отхвърлят подобна близост, но проучванията показват значителен потенциал за взаимно надграждане, особено в областта на стратегически подходи и оценки (Fitzpatrick, 2013).

В книгата „Международни връзки с обществеността и публична дипломация: Комуникация и ангажимент“, Голан и съавтори разглеждат отново тези връзки и твърдят, че публичната дипломация трябва да се изследва от перспективата на връзките с обществеността, защото публичната дипломация е стратегически комуникационен мениджмънт (Golan & Yang, 2015, p. 3).

Интерес има и към ролята на медиите, доколкото благоприятното медийно отразяване на една или друга външна политика е от съществено значение за постигане на целите на традиционната публичната дипломация. В изследванията се предлагат примери за стратегическо рамкиране на новинарския поток и за въздействие върху медийния дневен ред в чуждата държава (Sheafer et al., 2014)

В бързо променящия се свят на нови комуникационни технологии и активни наднационални актьори, учени и практики започнаха да използват термина „нова публична дипломация“ (Fitzpatrick, 2007, p. 198). Нейната основна характеристика е, че тя вече не е продукт единствено на правителствените организации, а на мрежи от най-разнообразни актьори, сред които градове, международни структури, неправителствени сдружения и транснационални компании, които също комуникират успешно с местни и чуждестранни публики, обединени в търсене на решения за общи за целия свят проблеми. Според Мелисън новата публична дипломация може да преследва голямо разнообразие от цели, например в областта на политическия диалог, търговията и чуждестранните инвестиции, връзките с гражданското общество, но също така има цели на „твърдата сила“ при управление на съюзи, конфликти, превенция или военна намеса. Националният вариант на публичната дипломация според него е по-скоро конкурентно обоснован, докато многостранната публична дипломация може да се разглежда като по-кооперативна форма на ангажиране с чуждестранни общественоности (Melissen, 2005 p. 13-15)

В литературата отдавна се обсъжда ролята на неправителствените организации в проявите на новата публична дипломация. Според Калинов включването им е индикация за безусловната необходимост от широк диалог при определянето на международни стратегически комуникационни цели. (Калинов, К. 2023 в). Особено високи оценки се дават на международните неправителствени организации, които според много автори имат заслуга при оформяне на международни политики и национални закони в областта на климата (Koliev, 2023).

Расте вниманието към градовете като участници в публичната дипломация със самостоятелна роля като международен актьор. Те имат достатъчно капацитет да предоставят осезаеми решения за

гражданите и да участват в растящ брой транснационални мрежи за публична дипломация (Amiri, S., E. Sevin, 2020), с положителния резултат да споделят ресурси за създаване на репутация и международно признание, да идентифицират партньори за проекти за сътрудничество, да споделят знания и да влияят върху законодателната власт.

Включването на неправителствените организации и на градовете като нови важни участници в публичната дипломация се реализира в мрежи, облекчени от новите комуникационни технологии. Това прави особено актуални изследванията за работа в мрежи като съвременен подход за повече диалог и взаимоотношения в публичната дипломация (Fisher, 2013). Мрежовият подход разчита на нейерархична структура с множество участници, които взимодестват за разрешаване на сложни глобални проблеми, в партньорство и сътрудничество. Пзовавайки се и на трудовете на Кастелс (Castells, 2008) за мрежовото общество, изследователите обсъждат публичната дипломация като нейерархична структура, в която всички участници са взаимно свързани и между тях текат едновременно многопосочни комуникационни и информационни потоци. (Zaharna, 2010).

Концептуално близо до мрежите стои така наречената колаборативна публична дипломация, т.е. дипломация на сътрудничеството. Докато мрежовият модел се фокусира върху връзките и тежестта на участие, колаборативната публична дипломация предполага, че „индивидите не само се свързват и споделят информация, но чрез процеса на тяхното взаимодействие генерират знания, иновации и синергични резултати“ (Zaharna, 2013, p. 173). С други думи, мрежовата публична дипломация набляга на структурата на мрежата, докато колаборативната публична дипломация подчертава значението на процесите, които се случват в мрежата.

В мрежи и с идеи за сътрудничество/колаборация се работи върху важни глобални проблеми, какъвто е климатът и климатичните промени. Както и други глобални проблеми, решенията за предотвратяване на рисковете от климатичните проблеми са сложни и изискват участието на много участници на много равнища. Хокинг предлага концепция за така наречената „многопластова дипломация“, което означава, че процесът на глобално управление се осъществява на различни нива, които се припокриват, пресичат и сливат – както по хоризонтала, така и по вертикала. Във вертикален аспект връзките вървят както „надолу“, към поддържащо ниво, така и „нагоре“, към наддържащо ниво по отношение на държавния апарат. В хоризонтален аспект това се отнася до нарастващо участие на

недържавни актьори в глобалния процес на управление (Hocking 1993, 1999).

Климатична дипломация

Свидетели сме на задълбочаваща се климатична криза, която не само заплашва поминъка на хората и възпрепятства развитието, но повдига важни геополитически въпроси: суверенитет, териториална цялост и достъп до ресурси като вода, храна и енергия. Тя има потенциала да причини значителни въздействия върху обществата, подкопавайки сигурността на хората и увеличавайки рисковете от конфликти и нестабилност. Справянето с тях изисква стратегически и координиран отговор на глобално ниво (Munge, 2023). Инструментите на публичната дипломация са сред възможните стъпки за решения и отговори. Заради много нерешени проблеми и неизпълнени решения на международно равнище, публичната дипломация в областта на климата се утвърждава като една от най-важните задачи на местно, регионално и глобално равнище. Може да се твърди, че тя вече стои вече в центъра на международния дневен ред.

Климатичната дипломация включва преговори и споразумения за справяне с изменението на климата. Основен международен инструмент за преговори за климата е Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (UNFCCC). Сред постигнатото досега най-високо се оценява Парижкото споразумение от COP 21 през 2015 година и приключването на първата „глобална инвентаризация“ на усилията на света за справяне с изменението на климата съгласно Парижкото споразумение по време на COP 28 в Дубай. В декларираното там отново има призив към правителствата да ускорят прехода от изкопаеми горива към възобновяеми енергийни източници в следващия кръг от ангажменти, свързани с климата.

Няма една единствена дефиниция за климатичната дипломация, но много учени и авторитетни администрации очертават нейното поле на участие и въздействие. Според позиция на професор Емануела Дюсес от Гърция, изразена по време на организирано от Европейския икономически и социален съвет публично изслушване през март 2023 г., климатичната дипломация „е форма на целенасочена политика, която се отнася до използването на дипломатически инструменти за подпомагане на постигането на международните климатични цели, намаляващи отрицателното въздействие на изменението на климата

върху мира, стабилността и просперитета”². Други дефиниции поставят акцент върху договарянето на мерки за посрещане на климатичните промени, върху създаването на предпоставки да се изгради международен режим за поведение. „Климатичната дипломация е практика и процес на създаване на международен режим относно изменението на климата и осигуряване на ефективното му функциониране. Следователно развитието на климатичната дипломация предшества и оформя изграждането на климатичния режим” (Mabey, N. et al., 2013).

Съветът на ЕС определя климатичната дипломация като „работата на ЕС както на многостранни форуми, така и на двустранно ниво, за насърчаване на амбициозни глобални климатични цели и действия в преследване на планетарен преход към климатична неутралност”. Резолюцията на Европейския парламент от 2018 г. относно дипломацията по климата³ я определя като „форма на целенасочена външна политика за насърчаване на действия в областта на климата чрез достигане до други участници, сътрудничество по свързани с климата конкретни въпроси, изграждане на стратегически партньорства и укрепване на отношенията между държавни и недържавни участници, включително относно основни фактори за глобалното замърсяване, като по този начин допринася за смекчаване на последиците от изменението на климата, както и за засилване на действията в областта на климата и укрепване на дипломатическите отношения на Съюза”.

Вариант за по-пълно дефиниране на климатичната дипломация предлага и мозъчният тръст Аделфи в съюз с Федералното министерство на външните работи на Германия. Според тяхната дефиниция климатичната дипломация включва използването на дипломатически инструменти в подкрепа на амбицията и функционирането на международния режим за изменение на климата и за смекчаване на отрицателните въздействия, които рисковете от изменението на климата представляват за мира, стабилността и просперитета. Добавено е още, че климатичната дипломация изисква изготвяне на подходящи стратегии за оценка на риска и управление на риска на глобално стратегическо ниво; че дипломацията по

² Climate diplomacy can also be used to shape our external relations. 16/06/2023
<https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/climate-diplomacy-can-also-be-used-shape-our-external-relations>

³ European Parliament resolution of 3 July 2018 on climate diplomacy ([2017/2272\(INI\)](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0280_EN.html)). На адрес:
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0280_EN.html

въпросите на климата означава приоритизиране на действията в областта на климата с партньори по целия свят⁴.

Самата политика за климата е многоизмерна, но основните задачи са намаляване на емисиите, прилагане на механизми за ценообразуване на въглеродните емисии, насърчаване на приемането на възобновяема енергия и разработване на стратегии за устойчивост на климата (Falkner, 2016). Освен всичко друго, политиката в областта на климата отразява разделението Север-Юг в международните отношения. Развитите и развиващите се страни често имат различни интереси и отговорности в смекчаването и адаптирането към климата. Напрежението между справедливостта и историческата отговорност е централна тема в международните преговори за климата. Преодоляването на тези несъответствия е значително предизвикателство в климатичната дипломация.

Експертите говорят за три основни предизвикателства пред климатичната дипломация и пред основните участници, които я упражняват: да се постигне баланс между краткосрочната енергийна сигурност и дългосрочните приоритети за адаптиране към климатичните промени; едновременно управление на намаляване на всички изкопаеми горива и увеличаване на възобновяемите енергийни източници; международна подкрепа за чиста енергия в развиващите се страни, така че да стане възможно „прескачането“ на въглеродно-интензивното развитие в тези държави. Този трети аспект представя концепцията за климатична справедливост, която се очертава като ключово съображение в климатичната дипломация и геополитика. Ако не се обръща внимание на този аспект, има риск да се увеличат разногласията в глобалните усилия за ефективност на споразуменията за климата.

Климатичната дипломация е изкуството да се влияе върху политически възможното чрез преговори за климата, за осигуряване на ангажменти, за разрешаване на спорове и постигане на общи цели (Gupta & Arts, 2017). Тези дипломатически усилия са неразделна част от политиката за климата и оформят отношенията между нациите. Така например ЕС въведе концепцията за „печеливши решения“ в дискурса за климата с аргумента, че политиката в областта на климата може да донесе икономически ползи и няма противопоставяне между икономическите и екологичните интереси; че ползите от намаляването на емисиите са многобройни: финансови спестявания, повишена икономическа конкурентоспособност,

⁴ What is Climate Diplomacy? <https://climate-diplomacy.org/what-climate-diplomacy>

подобрена енергийна сигурност, повишена политическа независимост от нестабилни региони като Близкия изток, подобро (Dimitrov, 2015).

- дипломация с пример

Публичната дипломация за климата отдава приоритет на действията в областта на климата с партньори по целия свят. Това включва двустранно и многостранно установяване на контакт с партньорските страни и аргументиране на по-амбициозни действия в областта на климата. Сред най-активните играчи са Европейският съюз, а сред страните членки на ЕС водеща изглежда Германия. За тези два субекта на климатичната публична дипломация може категорично да се каже, че прилагат така наречената *дипломация с пример* (diplomacy by example).

Предпоставката за такава политика е залегнала в механизма на национално определените приноси (Nationally Determined Contributions – NDC) по Парижкото споразумение. Според него всяка страна разработва, обявява и поддържа последователни национално определени приноси, които възнамерява да постигне (чл. 2). Всеки следващ национално определен принос на дадена страна ще представлява напредък и ще отразява най-високите ѝ амбиции (чл. 3), като дадена страна може по всяко време да повиши равнището си на амбиция (чл. 11). Дипломацията за пример следователно се практикува тогава, когато държава или регион дава пример, като предлага амбициозна NDC цел и след това непрекъснато „засилва“ тази цел на международно договорени интервали. Даденият пример би трябвало да убеждава други държави да го последват или да насърчава климатичните амбиции на онези страни, които не могат да последват примера без външна подкрепа⁵.

Водещо място в *дипломация с пример* заема Европейският съюз. Преди приемането на Парижкото споразумение през 2015 г. дипломацията на ЕС в областта на климата се съсредоточава върху международните преговори, а след това върху изграждането на режим за прилагане. Актуалната цел на ЕС в климатичната дипломация е да убеждава други страни да поемат амбициозни цели в климатичната си политика. Диалогът и убеждаването като инструмент на публичната

⁵ През 2025 г. от държавите се изисква да представят нови национално определени приноси (NDC). Тези планове са известни като NDC 3.0 и целта е чрез полагането на амбициозни цели държавите да намалят емисиите на своите стопанства. В тях страните се насърчават да определят амбициозни цели до 2035 година за намаляване на емисиите за цялата икономика и ограничаване на глобалното затопляне до 1,5°C, както и да повишават устойчивостта на въздействията на климата.

дипломация се развива както на многостранно, така и на двустранно равнище. В **двустранните си отношения** с трети държави Съюзът споделя своя експертен опит и насърчава партньорите да предприемат решителни действия срещу глобалното затопляне, като при необходимост предоставя целенасочена финансова подкрепа на най-засегнатите, за да подпомогне трансформацията на техните икономики.

Пример за подобно дипломатическо действие от отделна държава дава Германия. През декември 2023 г. федералното правителство прие първата стратегия на Германия за външна политика в областта на климата. Тя обединява целите на политиката в областта на климата на различните министерства, привежда ги в съответствие с общите приоритети и създава ясна рамка за последователна външна политика в областта на климата. Представени са аргументи за това, че действията в областта на климата предлагат икономически, екологични и социални възможности⁶. Основна част от тази стратегия предвижда изграждане на всеобхватни партньорства с отделни държави за постигане на амбициозни намаления на емисиите, като същевременно се даде възможност за справедлив преход. Тези партньорства допълват процеса на многостранни преговори и в идеалния случай би трябвало да поставят начело декарбонизацията на основните емитенти. Германското федерално външно министерство подкрепя финансово създаването и функционирането на Експертната мрежа за климатична сигурност (CSEN), включваща около 30 международни експерти, базирани по целия свят. Тази мрежа е център за изследване на връзките между климата и сигурността, ефектите от изменението на климата върху сигурността и възможните отговори на тези проблеми⁷.

- колаборация в мрежи

Публичната дипломация с даване на пример получава повече шансове за въздействие и на практика, повече доверие и власт, ако се осъществява в мрежи. „Живеем в мрежов свят... В този свят мярката за сила е свързаността“, твърди Анна Мария Слатър. Според нея в мрежите множество играчи са интегрирани в едно цяло, което е по-голямо от сбора на неговите части. Мрежите по-скоро се насочват и контролират, а не се управляват и оркестрират. На международната сцена мрежовата мощност е критичен актив, който позволява ценни връзки между правителства, корпорации, НПО и физически лица

⁶ German climate diplomacy. Federal Foreign Office, 19.01.2024. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/themen/KlimaEnergie/climate-foreign-policy/2535028>

⁷ Виж на адрес: <https://climate-diplomacy.org/climate-security-expert-network>

(Slaughter, 2009, p. 99). В този дух е и по-широко разпространеното твърдение на Джоузеф Най, че в новия свят мрежите и свързаността се превръщат във важен източник на сила и сигурност и в този свят на нарастваща сложност най-свързаните държави са най-могъщи (Nye, 2023). Позовавайки се и на Кастелс (Castells, 2009) можем да приемем, че колкото по-голям е броят на свързаните участници, толкова по-мощна е дадена мрежа. Разнообразието на участващите актьори също има значение, но участниците с по-голяма комуникационна мощ в мрежата могат да се радват на по-голямо влияние върху тази мрежа.

Отнесено към публичната дипломация за климата, можем да дадем достатъчно примери за това, че мрежовата сила позволява на държавите да влияят на глобалния дневен ред; доказателства, че именно тя им дава възможност да постигат дипломатическите си цели.

Един добър пример е Мрежата за зелена дипломация (GDN), създадена от Европейския съвет през 2003 г. Тя успешно комбинира силата на делегациите на ЕС в трети страни с дипломатическите представителства на страните членки и с неформална мрежа от експерти, базирани в съответните столици. След създаването на Европейската служба за външна дейност (ЕСВД- EEAS) моделът се запазва и създадените локални мрежи позволяват на представители на дипломатическите структури на държавите членки редовно да се консултират помежду си под ръководството на местната делегация на ЕС и да насърчават позицията на ЕС по въпросите на околната среда чрез информационни кампании и неофициални консултации. По експертни оценки подобни дейности са допринесли много за успешната подготовка на Парижкото споразумение. За разлика от многостранните срещи на върха на ООН за околната среда, Мрежата за зелена дипломация (GDN) поддържа повече двустранни инициативи за сътрудничество между ЕС и трети държави, приоритетно с Китай, Индия и Южна Африка, със САЩ, Канада, Япония, Австралия и Бразилия. Така например през 2004 г. ЕС стартира демарш във връзка с изменението на климата, включващ 34 трети страни (Torney&Cross, 2018, p. 46.)

Силната позиция в мрежа може да бъде подкрепена от мултисекторна колаборация. Пример за това може да бъде Брюкселският диалог за климатична дипломация (BDCD): неформална мрежа за обмен на информация и насърчаване на сътрудничеството между европейски институции, международни организации, НПО и мозъчни тръстове, активни във връзката между изменението на климата и международната, националната, човешката и екологичната сигурност. Още по-добър пример е разширяващият се състав на участниците в

годишните конференции на страните (COP) по Рамковата конвенция на Обединените нации по изменение на климата (UNFCCC). Наред с представителите на държавите страни по конвенцията, в дискусиите и събитията участват представители на НПО, на бизнеса, на градовете. Учени, млади хора и журналисти, експерти и заинтересовани са сред участниците. Общият брой на участниците в COP 28, заедно с включилите се онлайн, е почти 86,000. Сред тях 14 338 участника са представлявали неправителствени организации.

Градовете като нов актьор в публичната дипломация за климата

При растяща урбанизация на съвременния свят градовете са тези, които често имат предимства пред националните държави при провеждането на публична политика за климата. Независимо от големината си и потенциала за влияние, те споделят по равнопоставен начин ефектите от климатичните промени и мултилатералното им участие често носи по-голям ефект при формирането на глобални политики. Заради необходимостта от спешно реагиране на растящи предизвикателства, именно те са центрове на иновации за смекчаване на последиците от изменение на климата. Именно те по най-добър начин свързват глобалното с локалното и благодарение на новите комуникационни технологии се свързват във формализирани мрежи за споделяне на знания, най-добри практики, застъпничество и лобиране.

За постигане на своите цели градовете участват в свои дипломатически мрежи или се присъединяват към тези на държавите (van der Pluijm&Melissen, 2007, 9). Добър пример е мрежата Евроградове (Eurocities), създадена през 1986 г. по инициатива на шест големи европейски града: Барселона, Бирмингам, Франкфурт, Лион, Милано и Ротердам, с цел партньорство и комуникация и многостепенно управление. Днес Eurocities е най-голямата мрежа от европейски градове, в нея членуват над 200 големи града, представляващи повече от 150 милиона души в 38 държави, от и извън Европейския съюз. Членството обхваща областите култура, икономика, околна среда, общество на знанието, мобилност, социални въпроси и сътрудничество⁸. В рамките на тази мрежа през юли 2021 стартира новият Алианс на кметовете за Европейския зелен пакт, в същата седмица, в която ЕС обяви своя климатичен пакет „Fit For 55. Алиансът на кметовете напомня, че постигането на климатична неутралност до средата на века трябва да започне на местно ниво.

⁸ Виж по-подробно на адрес: https://social-economy-gateway.ec.europa.eu/eurocities_en

На глобално равнище интересите на местните власти се защитават успешно от растящата мрежа Обединени градове и местни власти (ОГМВ/UCLG). Учредена през 2004 г. сега в нея членуват 240 000 градове и региони и 175 асоциации на местни и регионални власти от 140 държави. Заедно те представляват над 5 млрд. души население⁹. Мрежата се координира от Глобалната работна група на местните и регионалните правителства, чрез която избирателите на местните и регионалните правителства обмислят и съгласуват своя политически глас в международния дневен ред.

Подобно на държавите и техните регионални обединения, много европейски градове дават добри примери, следвайки политика на демонстрационен ефект, т.е. *публична дипломация с пример*. През 2013 г. Талин стана първата столица в Европа с безплатен градски транспорт. Глазгоу планира да засади 18 милиона дървета през следващото десетилетие – това са десет дървета за всеки жител. Гент обещава, че неговите къщи и апартаменти ще консумират 30% по-малко енергия до 2030 г. И Флоренция разработва железопътна линия, задвижвана от водород, като същевременно се стреми да постигне климатична неутралност до 2040 г. Междувременно Бон насърчава екомобилността, като добавя бързи велосипедни алеи, преобразува в електрически своя автобусен парк и работи с гражданите, за да стане напълно климатично неутрален до 2035 г.

Все повече градове представят пред международната общност своите доброволни местни прегледи по изпълнение на Целите на ООН за устойчиво развитие, целяйки обмен на добри практики и международна публичност за своите успехи. През 2022 година са били представени 57 доброволни местни прегледи, от тях 21 в Европа (Ortiz et al 2023). Макар че целта на тези прегледи е локализиране на изпълнението на Целите на ООН за устойчиво развитие, т.е. действие от глобалното към локалното, резултатът и популяризирането на тези доброволни прегледи е несъмнено добра практика в областта на публичната дипломация и носи имиджови ползи както за градовете, така и за техните държави.

По принцип дипломатическите действия на градовете се разгръщат най-често в областта на културен обмен, сътрудничество за развитие, опазване на околната среда, въпроси на миграцията или устойчивото

⁹ Национално обединение на общините в България. Международно сътрудничество. На адрес: <https://www.namrb.org/bg/mezhdunarodno-satrudnitchestvo/obedineni-gradove-i-mestni-lasti/predstavyan>. **За мандат 2019-2022 г. НСОРБ има един представител в Световния съвет, кметът на община Добрич Йордан Йорданов. Негов заместник е кметът на Сухиндол, Пламен Чернев.**

развитие. Характерни черти на тяхната дипломация са: работа в рамките на проекти и кампании; сътрудничество чрез мрежи и платформи, обмен на информация и добри практики, но и елементи, „заимствани“ от дипломацията на държавите, като създаване на представителства в чужбина. Пример за това е практиката на град Виена да изгражда свои офиси в столиците на други държави и конкретно можем да визираме международния офис на Виена в София. Основните области, в които Виена и София си сътрудничат, са околна среда, борба с климатичните промени, енергиен преход към възобновяеми източници, устойчиво управление и оползотворяване на отпадъците, градско планиране, мобилност, интелигентен град¹⁰.

Публичната дипломация на градовете се доближава по тематичен обхват към действията на правителствата. Според дефиницията на Европейският комитет на регионите градската дипломация е „инструмент, с който местните власти и техните асоциации могат да насърчават социалното сближаване, устойчивостта на околната среда, предотвратяването на конфликти, разрешаването на конфликти и следконфликтното възстановяване и рехабилитация, на глобално ниво, с цел създаване на стабилна среда, в която хората живеят заедно и мирно в климат на демокрация, прогрес и просперитет¹¹.

Според Плуйм и Мелисен градската дипломация е „институциите и процесите, чрез които градовете се ангажират в отношения с участници на международна политическа сцена с цел да представят себе си и своите интереси един пред друг“ (van der Pluijm and Melissen 2007, 6). Михал Акуто, един от най-често цитираните автори във връзка с градската дипломация, акцентира върху трансграничното сътрудничество. Той определя публичната дипломация на градовете като „опосредствани „международни“ отношения между законните представители на политическите власти (в този случай градовете), които водят до споразумения, сътрудничество, по-нататъшно институционално изграждане и трансгранично сътрудничество.“ (Acuto & Rayner 2016, 1148).

Именно трансграничното сътрудничество на градовете се подкрепя последователно от поредните конференции на Рамковата конвенция на ООН за изменението на климата (РКООНИК). Още от първата

¹⁰ На адрес: [https://www.viennaoffices.at/bg/Dialog-](https://www.viennaoffices.at/bg/Dialog-Service/Veranstaltungen/Mzhdunarodniyat-ofis-v-Sofiya-prdstavi-noviya-si-oblik)

[Service/Veranstaltungen/Mzhdunarodniyat-ofis-v-Sofiya-prdstavi-noviya-si-oblik](https://www.viennaoffices.at/bg/Dialog-Service/Veranstaltungen/Mzhdunarodniyat-ofis-v-Sofiya-prdstavi-noviya-si-oblik)

¹¹ Opinion of the Committee of the Regions on city diplomacy. OJ C 120, 28.5.2009, p. 1-5.

Конференция на страните (COP)¹², проведена през 1995 година, официалният канал за участие на градовете и регионите в дискусиите е мрежата Local Government Management Agency (LGMA), съставена от повече от 45 акредитирани мрежи на местни и регионални власти. Следва формирането на Световен съвет на кметовете по изменението на климата (World Mayors Council on Climate Change – WMCCC) по време на COP11 (2005). На COP13 (2007) стартира Пътната карта на местното правителство за климата (Local Government Climate Roadmap). По време на COP20 през 2014 г. в Лима е създаден порталът Non-state Actor Zone for Climate Action (NAZCA), сега наречен Climate Action Portal, представляващ инструмент за проследяване на напредъка по предприетите действия в областта на климата от поддържащи и недържащи участници¹³.

Парижкото споразумение от 2015 г. на COP 21 институционализира ролята на поддържащите и недържащите участници, като предвижда събитие на високо ниво на всеки COP за поддържащи/недържащи участници, за да докладват за напредъка и да обявяват нови ангажименти. През 2016 г. на COP 22 в Маракеш беше създадено Партньорство за глобални климатични действия (Marrakech Partnership for Global Climate Action) в подкрепа на изпълнението на Парижкото споразумение чрез създаване на възможност за сътрудничество между правителствата и градовете, регионите, бизнеса и инвеститорите, които трябва да действат срещу изменението на климата¹⁴.

Увеличава се броят на инициативи от самите градове. Още през 1990 г. е основан Алиансът за климата, в който участват почти 2000 общини от над 25 европейски държави, федерални области, неправителствени организации и други организации¹⁵. През 2010 г., по време на проведената в Мексико Световна среща на върха на

¹² Конференцията на страните (COP) по Рамковата конвенция на ООН по изменение на климата (UNFCCC) е международна среща на високо равнище за климата, която се провежда ежегодно. На COPs световните лидери се събират, за да работят заедно за решения за справяне с изменението на климата

¹³ В края на юли 2024 г. на портала са отбелязани 39 512 актьора, от тях 11 541 града. За България данните сочат общо 72 актьори за климата, сред тях 21 компании, 2 инвеститора, 2 организации и 46 града. Виж интерактивната карта на адрес: <https://climateaction.unfccc.int/>.

¹⁴ Виж на адрес: <https://unfccc.int/climate-action/marrakech-partnership-for-global-climate-action>

¹⁵ Инициативата е на група от 33 институции, състоящи се от дванадесет общини от Германия, Австрия и Швейцария, както и шест местни организации от басейна на Амазонка. Днес съюзът има представители от почти всички държави от ЕС и национални координационни офиси в шест държави. На адрес: <https://www.climatealliance.org/home.html>

кметовете за изменението на климата, 207 градове от целия свят поемат ангажимент да действат за намаляване на емисиите на парникови газове и за противодействие на ефектите от изменението на климата¹⁶.

Глобална мрежа с влияние в разговорите за климата е Местни власти за устойчивост (Local Governments for Sustainability – ICLEI), състояща се от повече от 2500 местни и регионални правителства, ангажирани с устойчиво градско развитие. Тя действа в повече от 125 държави и стимулира местни действия за нискоемисионно, природосъобразно, справедливо, устойчиво и кръгово развитие. ICLEI изгражда стратегически съюзи с международни организации, национални правителства, академични и финансови институции, гражданското общество и частния сектор. От страна на България в нея частват Габрово и Бургас.

Лидерска роля в дискусиите за климата на международно равнище има растящата мрежа C40. Създадена през 2005 г., сега тя свързва близо 100 водещи световни града за сътрудничество и партньорство в усилията за справяне с климатичните промени. Кметовете на градовете от C40 се ангажират да използват приобщаващ, научно обоснован и съвместен подход, за да намалят наполовина своя дял от емисиите до 2030 г., да помогнат на света да ограничи глобалното затопляне до 1,5°C и да изградят здрави, справедливи и устойчиви общности. Силен мрежови ефект и предпоставка за успешна колаборация възникват от приетите през 2021 г. стандарти за лидерство, определящи амбициозен **стандарт за градовете C40, за да се гарантира, че са на път към бъдеще с нулеви въглеродни емисии**¹⁷.

Заслужава да отбележим и мрежата **„100 климатично неутрални и интелигентни града на бъдещето до 2030 г.“**, най-малкото заради присъствието в нея на София и Габрово. Целите на тази **Мисия на Европейския съюз** са да се гарантира, че тези 100 града ще действат като експериментални и иновационни центрове и като добър пример за всички европейски градове. Одобрените градове получават персонализирани съвети и подкрепа от по-новия проект на

¹⁶ The Mexico City Pact. На адрес: https://unfccc.int/sites/default/files/mxcpact_cccr_final.pdf.

¹⁷ От 40-те града близо до нас са Атина и Истанбул, Варшава и Берлин – всички на адрес: <https://www.c40.org/cities/> <https://www.c40.org/what-we-do/influencing-the-global-agenda/global-diplomacy-advocacy/united-nations-climate-change-conferences-cop/>

Европейския съюз за градове с нулеви емисии – NetZeroCities
(<https://netzerocities.eu/>)

Много български градове участват и в Конвента на кметовете за климата и енергията, който обединява местни органи с доброволния ангажимент да прилагат целите на Европейския съюз в областта на климата и енергията. От стартирането си през 2008 г. инициативата е мобилизирала над 10 000 местни органа в Европа, които представляват приблизително една трета от населението на Съюза. Кметът на Габрово Таня Христова е национален посланик на България в тази мрежа. Конвентът на кметовете – Европа вече е част от Глобалния конвент на кметовете¹⁸.

Относително нова е мрежата на балканските градове B40, създадена по инициатива на кмета на Истанбул Екрем Имамоглу в края на ноември 2021 г. В нея през 2024 г. участват 25 общини от 11 държави, представляващи 55 млн. жители на региона. Мрежата има широк тематичен обхват, но устойчивото развитие и действията в областта на климата са изтъкнати като приоритет. Към днешна дата 14 български общини вече са част от партньорската мрежа на балканските градове. Това са общините Белица, Бургас, Велико Търново, Димитровград, Карлово, Карнобат, Кърджали, Пловдив, Раковски, Свиленград, Сливен, Стара Загора, Столична община и Троян.

Заключение

Публичната дипломация за климата се утвърждава като приоритет на стари и нови участници в международното сътрудничество. Тъй като ООН прогнозира, че почти двама от всеки трима души ще живеят в градските центрове до 2050 г., икономическото и политическото влияние на градовете и техните местни лидери ще продължи да расте. Расте и признанието за тяхната роля, което се потвърждава от приетата по време на 61-вата пленарна сесия в София на Междуправителствения панел по изменение на климата (IPCC) структура на Специалния доклад на IPCC за изменението на климата и градовете. Документът включва тенденции, предизвикателства и възможности за градовете в променящия се климат. Публикуването на този специален доклад е планирано за март 2027 г., а препоръката

¹⁸ Глобалният конвент на кметовете за климата и енергията (GCoM) стартира през януари 2017 г. Тази коалиция включва повече от 11 500 местни власти в 10 регионални клона, обхващащи градове от Северна Америка и Европа до Океания и Субсахарска Африка.

още отсега е политиките да търсят решения, за да направят градовете по-добри за живеене и по този начин да помогнат за постигане на глобалните климатични цели.

Градовете се превърнаха във важни участници в дискусиите за изменението на климата, формулирането и прилагането на политики за адаптиране и определянето на цели и задачи за смекчаване. В обхвата на климатичната дипломация те имат роля като взаимодействат, постигат и представят колективна позиция, застъпват се за действия на национално и на местно равнище. Макар под климатична дипломация до голяма степен се разбират преговорите между страните в контекста на Рамковата конвенция на ООН за изменението на климата (UNFCCC), фактите показват, че проблемите на климата и „дипломацията“ около тях надхвърлят тази тясна перспектива или рамка. Голям процент от инициативите за климата всъщност се осъществяват от неправителствени организации (НПО) и все по-често от градове и местни власти.

По време на COP 28 се получи значителен пробив в представянето на градовете. С ангажимента на председателстващата страна и на многобройните глобални мрежи на градовете се проведе първата по рода си местна среща на високо равнище за климатичните действия (LCAS). Тя е израз на признание за критичната роля на местните лидери за намаляване на емисиите, справяне с климатичния риск и засилване на националните усилия за напредък и по-бърз прогрес по отношение на климата. Следващата конференция на страните COP 29 в Азербайджан несъмнено ще донесе още признания и възможности за участие на градовете в публичната дипломация за климата на повече от едно равнище.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Калинов, К. (2021a). Публична дипломация и тероризъм. София: УИ „Св. Климент Охридски“ [Kalinov, K. (2021a). *Publichna diplomatsia i terorizam*. Sofia: UI „Sv. Kliment Ohridski“]
- Калинов, К. (2021b). Ролята на неправителствените организации в публичната дипломация – В: Медии и език. Електронно списание за научни изследвания по медиен език [онлайн], № 10. [Kalinov, K. (2021b). *Rolyata na nepravitelstvenite organizatsii v publichnata diplomatsia* – V: *Medii i ezik*. *Elektronno spisanie za nauchni izsledvania po medien ezik* [onlayn], № 10.]
- Попов, Здр., Н. Крумов, С. Цокова, С. Йовева (2021). Публична дипломация. Учебно помагало. Дипломатически институт, София. [Popov, Zdr., N. Krumov, S. Tsokova, S. Yoveva (2021). *Publichna diplomatsia*. *Uchebno pomagalo*. *Diplomaticheski institut*, Sofia.]
- Acuto, M., St. Rayner (2016). City Networks: Breaking Gridlocks or Forging (New) Lock-Ins? – *International Affairs* 92 (5): 1147-1166.
- Acuto, M., J. Kerr, I. Klaus, S. Tabor, N. Toly (2018). *Toward City Diplomacy: Assessing Capacity in Select Global Cities*. Chicago: Chicago Council on Global Affairs.
- Amiri, S., E. Sevin (2020). Introduction. In: *City Diplomacy: Current Trends and Future Prospects*, pp. 1–10. Palgrave Macmillan Series in Global Public Diplomacy.
- Ayikut, S.C., J. Foyer, E. Morena (eds.) (2017). *Globalising the Climate: COP21 and the Climatisation of Global Debates*. London: Routledge Earthscan.

- Barber, B.R. (2013) *If Mayors Ruled the World. Dysfunctional Nations, Rising Cities*. New Haven – London: Yale University Press.
- Castells, M. (2009). *Communication power*. New York: Oxford University Press.
- Dimitrov, R. (2015). Climate diplomacy. In: *Research Handbook on Climate Governance*, pp.97-108.
- EU Commission of the regions. Commission for Citizenship, Governance, Institutional and External Affairs. Boosting international subnational climate diplomacy ahead of COP27 and COP28, European Union, 2022, 1-2.
- Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the New Logic of International Climate Politics. – *International Affairs*, 92, 1107-1125.
- Fisher, A. (2013). *Collaborative Public Diplomacy: How Trans-National Networks Influenced American Studies in Europe*. New York: Palgrave Macmillan.
- Fitzpatrick, K. R. (2007). Advancing the New Public Diplomacy: A Public Relations Perspective. – *The Hague Journal of Diplomacy*, 2(3), 187–211.
- Golan, G.J, Yang Sung-Un, D.F. Kinsey (eds.) (2015). *International Public Relations and Public Diplomacy: Communication and Engagement*. New York: Peter Lang Publishing.
- Gupta, A., B. Arts (2017). Diplomacy as usual? Diplomatic practices and the EU's role as a global climate actor. – *Climate Policy*, 17(1), 19-38.
- Hocking, B. (1993). *Localizing Foreign Policy. Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy*. New York, N.Y.: St. Martin's Press.
- Hocking, B. (1999). Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: *Paradiplomacy in Action. The Foreign Relations of Subnational Governments*, edited by F. Aldecoa and M. Keating, 17–39. London.
- Koliev, F., A. Duit, B. Park, (2023). The impact of INGO climate shaming on national laws. – *International Interactions*, 50(1), 94-120.
- Mabey, N., L. Gallagher, C. Born (2013). *Understanding Climate Diplomacy: Building diplomatic capacity and systems to avoid dangerous climate change*. E3G.
- Marschlich, S., L. Storie (2022). The past, the present, and the future of public diplomacy research. In; Falkheimer, J., M. Heide (Eds.), *Research Handbook on Strategic Communication* (pp. 301-318). Edward Elgar Publishing.
- Melissen, J. (Ed.) (2005). *The New Public Diplomacy. Soft Power in International Relations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Munge, K. (2023). Climate Diplomacy and Geopolitics: Exploring the Role of Climate Policy in International Relations. – *Journal of Climate Policy*, Vol.2, Issue No.1, pp 1-14,
- Nye, J. S. (2023). *Soft Power and Great-Power Competition: Shifting Sands in the Balance of Power Between the United States and China*. Springer.
- Ortiz-Moya, F., Z. Tan, Y. Kataoka (2023). State of the Voluntary Local Reviews 2023: Follow-up and Review of the 2030 Agenda at the Local Level. Institut for Global environmental Strategies.
- Sheafer, T., S. R. Shenhav, J. Takens, W. van Atteveldt (2014). Relative Political and Value Proximity in Mediated Public Diplomacy: The Effect of State-Level Homophily on International Frame Building. – *Political Communication*, 31(1), 149-167.
- Slaughter, A.-M. (2009). America's Edge: Power in the Networked Century. – *Foreign Affairs*, 88(1), 94–113.
- Tuch, H. N. (1990). *Communicating with the World*. New York: Palgrave Macmillan US.
- Torney, D., M.K D. Cross. (2018) *Environmental and Climate Diplomacy: Building Coalitions Through Persuasion*. In: Adelle, C., K. Biedenkopf, D. Torney. *European Union External Environmental Policy. Rules, Regulation and Governance Beyond Borders*. Palgrave Macmillan.
- Van der Pluijm, R., J. Melissen (2007). *City Diplomacy: The Expanding Role of Cities in International Politics*. Clingendael Diplomacy Papers No. 10. Clingendael: Netherlands Institute of International Relations Clingendael.
- Zaharana, R. S. (2013). Network purpose, network design: Dimensions of network and collaborative public diplomacy. In: Zaharna, R.S., A. Arsenault, A. Fisher (Eds.), *Relational, networked, and collaborative approaches to public diplomacy: The connective mindshift* (pp. 173-191). Routledge.
- Zaharna, R. S. (2010). *Battles to bridges: U.S. strategic communication and public diplomacy after 9/11*. New York, NY: Palgrave Macmillan.

Public Diplomacy for the Climate – Cities as the New Participant

Petranka Fileva

Faculty of Journalism and Mass Communication

Sofia university „St. Kliment Ohridski“

email: petrankafileva@abv.bg

Abstract. We are witnessing a deepening climate crisis that not only threatens people's livelihoods and hinders development, but raises important geopolitical issues: sovereignty, territorial integrity and access to resources such as water, food and energy.

It has the potential to cause significant impacts on societies, undermining people's security and increasing the risks of conflict and instability. Addressing them requires a strategic and coordinated response at the global level. The tools of public diplomacy are among the possible steps for solutions and responses. While climate diplomacy largely refers to negotiations between governments in the context of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), numerous scientific analyzes and concrete facts show that climate issues and the "diplomacy" surrounding them go beyond this narrow perspective or frame. A large percentage of climate initiatives are actually carried out by global networks of cities.

Keywords: public diplomacy, climate diplomacy, diplomacy by example, collaborative network, city diplomacy