



СОФИЙСКИ УНИВЕРСИТЕТ „СВ. КЛИМЕНТ ОХРИДСКИ”

Факултет по журналистика и масова комуникация

Катедра „История и теория на журналистиката”

Цветелина Ненкова Йорданова

докторант редовно обучение

Медиите и прозрачността в международната политика

(Модел за емпирично изследване)

АВТОРЕФЕРАТ

на дисертационен труд
за присъждане на образователната и научна степен „доктор”
по професионално направление
3. 5. Обществени комуникации и информационни науки
(Международна журналистика)

Научен ръководител:
доц. д-р Мария Нейкова

София,
Февруари 2014 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита на заседание на катедра „История и теория на журналистиката” на Факултета по журналистика и масова комуникация на Софийския университет „Св. Кл. Охридски, проведено на 2 април 2014 г.

Дисертационният труд е в обем от 261 страници и включва: увод, три глави, заключение, библиография и 10 приложения (изследвания на особени случаи). Библиографията включва 135 източника, от които 17 на кирилица, 90 на латиница и 28 документи и други източници .

СЪДЪРЖАНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

| | |
|--|-----|
| УВОД | 4 |
| БЛАГОДАРНОСТИ | 16 |
| ГЛАВА ПЪРВА. <u>Медиите в международната политика</u> | 17 |
| 1. Мястото на медиите в структурата на международната система | 17 |
| 1.1. Държавата като основен субект на международните отношения..... | 17 |
| 1.2. Медиите като част от недържавните субекти в международните отношения | 21 |
| 1.2.1. Спорната концепция за медиите като част от предполагаемото глобално гражданско общество..... | 23 |
| 1.2.2. Дебатът за глобалната журналистика | 28 |
| 2. Модел на взаимодействие медии – международна политика | 31 |
| 2.1. Функционално измерение | 32 |
| 2.2. Статично измерение | 38 |
| 2.3. Динамично измерение | 39 |
| 3. Достъпът до информация като фактор за силни медийни ефекти | 55 |
| ГЛАВА ВТОРА. <u>Прозрачността в международната политика</u> | 62 |
| 1. Същност на понятието прозрачност | 62 |
| 2. Концепцията за прозрачност в теорията на международните отношения | 73 |
| 3. Аргументи за ограничаване на прозрачността в международната политика | 76 |
| 3.1. Влияние върху международните преговори | 77 |
| 3.2. Влияние върху изграждането на доверие | 81 |
| 3.3. Прозрачността като пречка или фактор за мира | 82 |
| 4. Аргументи за увеличаване на прозрачността в международната политика | 89 |
| 4.1. Осъществяването на отчетност в международната политика | 89 |
| 4.2. Формиране на рационално обществено мнение за външната политика и международните отношения..... | 93 |
| 4.3. От „ <i>president knows best</i> ” към „ <i>collective wisdom</i> ” – демокрация на участието и делиберативна демокрация..... | 105 |
| 4.4. Осъществяване на демократичен контрол върху сектора за сигурност. Казусът „тайни операции” | 113 |
| 4.5. Реакция на проблема с изтичането на информация..... | 121 |
| 4.6. Прозрачността като външнополитически инструмент..... | 127 |
| 5. Прозрачност на практика – причини и хронология на процеса на увеличаване на прозрачността в международната политика след Първата световна война | 130 |
| 6. Прозрачност и конфиденциалност – правни основи | 135 |

| | |
|--|------------|
| ГЛАВА ТРЕТА. <u>Модел за емпирично изследване на прозрачността в международната политика</u> | 151 |
| 1. Прозрачност на държавите | 151 |
| 1.1. <i>Методика</i> | 151 |
| 1.2. <i>Резултати</i> | 157 |
| 1.2.1. <i>Допълнения и обяснения</i> | 166 |
| 1.3. <i>Изводи</i> | 176 |
| 2. Прозрачност на международните правителствени организации и формати | 178 |
| 2.1. <i>Методика</i> | 178 |
| 2.2. <i>Резултати</i> | 182 |
| 2.2.1. <i>Допълнения и обяснения</i> | 186 |
| 2.3. <i>Изводи</i> | 196 |
| 3. Анализ на съвременните многостранни механизми за публично деклариране на военноотбранителна информация | 198 |
| 3.1. <i>Хронология на усилията за увеличаване на военната прозрачност</i> | 198 |
| 3.2. <i>Многостранни механизми за деклариране на въоръженията и разходите за отбрана</i> | 202 |
| 3.2.1. <i>Регистър на конвенционалните оръжия на ООН</i> | 202 |
| 3.2.2. <i>Доклад на ООН за военните разходи</i> | 204 |
| 3.2.3. <i>Неправителствени бази данни</i> | 205 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 209 |
| БИБЛИОГРАФИЯ | 220 |
| ПРИЛОЖЕНИЯ | 229 |
| Приложение №1 | 230 |
| Приложение №2 | 233 |
| Приложение №3 | 236 |
| Приложение №4 | 245 |
| Приложение №5 | 247 |
| Приложение №6 | 249 |
| Приложение №7 | 252 |
| Приложение №8 | 254 |
| Приложение №9 | 256 |
| Приложение №10 | 259 |

УВОД

Прозрачността със сигурност не е първата асоциация, която идва на ум, когато стане дума за международна политика. В общоприетата представа дипломатията обикновено е тиха, международните дела са далечни и сложни, а външната политика е тема за елита.

Светът обаче се променя, макар и неусетно. В последните години много повече се говори за публична, отколкото за тиха дипломатия. Елитистките теории постепенно отстъпват на теориите за демокрацията на участието и делиберативната демокрация. Прозрачността също идва „на мода” в сфери, които винаги са били доста отдалечени от нея като националната сигурност и международните отношения. В ООН например се обсъжда дали принципите на откритото управление да бъдат включени в целите на устойчивото развитие и впоследствие – в Дневния ред за развитие след 2015 г. Прозрачността в управлението беше и основен ангажимент на президента Барак Обама през първия му мандат. Почти няма голяма международна организация, която да не застава зад каузата „прозрачност”. Инициативите за откритост, за обмен на информация, за създаване на световни публични бази данни по един или друг въпрос са в силен разцвет.

Всички тези нови процеси обаче успешно съжителстват със старите маниери на потайност на управлението, на стремеж за контрол върху информацията, на инерцията в правенето на международна политика. Сякаш за да потвърди тази констатация, в дните на привършване на настоящия дисертационен труд Министерството на отбраната (МО) на Р България предостави достъп до разсекретения на 20 януари 2014 г. „Доклад на Комисията за изясняване на инцидента с българския пехотен батальон от състава на многонационалната бригада в Ирак на 27.12.2003 г.” (по-известен като „Доклада за Кербала”). Вместо да демонстрира повишена отговорност към достъпа до информация обаче с този акт МО всъщност доказва, че българската администрация безнаказано извършва незаконни пропуски на терена на защитата на информацията. При създаването му на 9 февруари 2004 г. документът е бил класифициран като служебна тайна (с гриф „За служебно ползване”), която към онзи момент е била със срок на защита две години (по настоящия закон е шест месеца). Тоест документът е трябвало да бъде разсекретен на 9 февруари 2006 г., което означава, че той незаконно е бил пазен в тайна в продължение на осем години. Очевидно е, че тази разлика във времето има сериозно отношение към въпроса за търсенето на политическа, морална,

професионална, административна или наказателна отговорност за „инцидента” от 2003 г. Още по-смущаващи са неофициалните признания на запознати с казуса висши длъжностни лица, че документът, представен пред обществеността, всъщност не е оригиналният доклад по случая „Кербала”, а негова редактирана версия.

Тази странна амалгама между старото и новото (от една страна, разбирането за необходимост от повече прозрачност, но от друга – силната инерция на стремежа към потайност) ражда доста обърквачи на пръв поглед събития, които сериозно могат да затруднят всеки, който разсъждава по въпроса колко прозрачна трябва да бъде международната политика. Едва ли някой е допуснал, че е възможно на бял свят да бъдат разпространени 250 000 грама на Държавния департамент на САЩ и това да не нанесе трайни вреди на външната политика на страната. Същото важи и за публикуваните от ‘Al Jazeera’ през 2011 г. над 1600 секретни дипломатически документи от израело-палестинските преговори за мир в периода 1999 – 2010 г. Още по-трудно е да се повярва, че през ноември 2013 г. Иран (а не някоя западна демокрация) ще бъде държавата, която първа разпространи пред света пълния текст на временното споразумение от Женева по отношение на ядрената ѝ програма. За някои може да е странно също, че Китай е сред държавите в света с най-силна публична дипломация. Интересен е и фактът, че министерствата на отбраната в демократичните държави, които боравят с на пръв поглед най-чувствителните въпроси на националната сигурност като въоръжени сили, оръжие, способности и т. н., са в пъти по-прозрачни от куп други министерства, особено тези на външните работи. В този хаос от свръхинформация и пълна секретност може би е разбираема дезориентираната позиция на българското Министерство на външните работи, което публикува поименния списък на контингента на България в Афганистан, но в същото време по пълнота на информацията интернет страницата му се нарежда до тези на държавите от третия свят.

От научна гледна точка терминът „прозрачност” първоначално звучи смущаващо, а някои изследователи дори са готови директно да го обявят за „ненаучен”. Това до голяма степен е разбираемо, защото макар да засяга вечни теми, които философите¹ ще открият още у Платон, терминът получава актуален научен контекст едва в последните две-три десетилетия. В същото време понятието крие огромен изследователски потенциал, който тепърва ще се разкрива. Едно от доказателствата за

¹ Вж. BIBARD, Laurent. On Transparency and the Common Good: a Temperate Approach. A paper, presented at the Third Global Conference on Transparency Research, October 2013. Available from:

това са зараждащите се в световен план изследвания на прозрачността като самостоятелен предмет на изследване. До момента са проведени едва три глобални годишни конференции по тази тема – в Нюарк (САЩ), Утрехт (Холандия) и Париж (Франция), като авторът участва в третата от тях. Четвъртата конференция по изследванията на прозрачността ще се състои през 2014 г. в Лозана (Швейцария). На практика няма наука, пред която да не стои въпросът коя информация следва да е публична и коя – не. Например трябва ли изследванията на специалистите по ядрена физика да са достъпни за всички с оглед на развитието на науката, но и на усилията за неразпространение на ядрено оръжие? Коя информация от клиничните изпитвания на лекарствата трябва да се съобщава на пациентите и коя – не? Трябва ли държавите да обявяват честно пред света състоянието на публичните си финанси или не, така че хем да не отблъснат инвеститорите си, хем да не причинят световна или регионална криза?

Актуалността на настоящото изследване произтича от факта, че досега нито комуникационната наука, нито науката за международните отношения са дали отговор на въпроса коя информация за международната политика трябва да бъде публична и коя – не, така че, от една страна, да не се пречи на нейната ефективност, а от друга – да се изпълняват целите за демократичен контрол и обществено участие.

Макар и да се среща в трудовете за международните отношения през 80-те години на XX век, прозрачността става самостоятелен обект на изследване и започва да се появява в заглавия на статии през 90-те години на XX век. Според най-разпространеното днес виждане за прозрачността в международната политика тя е една от мерките за изграждане на доверие. В друга интерпретация прозрачността се разглежда като фактор за мира от гледна точка на теорията за демократичния мир. Една от сравнително новите хипотези разглежда прозрачността като елемент на меката сила. Според друга актуална теза прозрачността е външнополитически инструмент за лидерство в международната политика.

В литературата прозрачността в международната политика изобщо не се разглежда като безпроблемна категория и доказана ценност. Напротив – въпреки че се признава, че тя е присъща на демократичното управление, се твърди, че в международните отношения прозрачността има редица ограничения. Тя се разглежда например като пречка пред ефективността на международните преговори. Отчита се като проблем асиметрията на информация в отношенията между демократичните и

<http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Bibard-Transparency-Paper-2013-2014.pdf> [cited 8 February 2014].

недемократичните държави. Особен акцент се поставя върху въпроса за прозрачността като фактор или пречка за мира.

В проучванията до този момент липсва подходът за разглеждането на прозрачността в международен план като контролен механизъм с цел добро управление и като средство за обществено участие. Намерението на настоящата дисертация е да компенсира този пропуск и да обоснове, че въпреки специфичните характеристики на функционирането на международната система, тя не бива да бъде изключвана от механизмите на обществен контрол и участие.

Работата по темата допълнително се усложнява от факта, че международните договори и националните законодателни актове, които по принцип защитават правото на информация, посочват международните отношения и националната сигурност като сфери, в които е позволено ограничаването на това право. Условието на въпросното ограничаване обаче са твърде общи и дават „зелена светлина” на комуникаторите да се възползват от него при всеки случай, при който трябва да се задържи съществена за обществото информация.

Обектът на настоящото изследване е сферата на международната политика. Ясно е, че изясняването на подобен ключов термин в теорията е обект на редица дебати, но в случая авторът няма за цел да описва теоретичните спорове и да влиза в ролята на техен арбитър, доколкото това няма пряко отношение към поставената цел на изследването.

Под международна политика в проучването се разбира подсистемата на международните политически отношения. Доколкото политиката прониква във всяка една сфера на отношенията между държавите, то е възприето разширителното тълкуване на термина, така че в него да се включват и най-важните отношения от останалите секторни подсистеми. Това означава, че преговорите за ядрената програма на Иран, валутните спорове между САЩ и Китай, договарянето на проектите за газопроводите „Набуко” и „Южен поток” например биха влезли в обекта на изследването, т. е. могат да се определят като международна политика, независимо че са част и от други секторни подсистеми – съответно военностратегическата и икономическата.

По-сложният въпрос в случая е не толкова кои теми влизат в понятието международна политика, а кои са нейните субекти. Няма съмнение, че международната политика е подсистемата на международните отношения, в която водещите субекти в най-голяма степен са държавите и техните организации (т. е. международните

правителствени организации). Макар да е спорно, има аргументи в подкрепа на това, че международните неправителствени организации и движения, борещите се за независимост народи и др. могат също да се причислят към субектите на международната политика, когато имат политически искания.

Независимо от този дебат терминът „международна политика” е предпочетен в настоящия дисертационен труд, за да се стесни обектът на изследване до отношенията между държавите и техните организации. Терминът „международни отношения” в разширителното му разбиране се отнася до всички отношения, пресичащи държавни граници, и в този смисъл би разширил изключително сериозно обекта на изследване, защото би включил в него дейността на международните неправителствени организации, на транснационалните корпорации, на местните власти, дори на физическите лица. Въпреки че не е предпочетен в заглавието, използването му в текста не бива да смущава, доколкото понятията „международни отношения” и „международна политика” често имат общи характеристики и в този смисъл на места могат да бъдат взаимозаменяеми.

Макар външната политика да отразява поведението на един субект на международните отношения, тя има силно отношение към изследвания обект, доколкото международната политика в крайна сметка не е нищо друго освен взаимодействащи си външни политики. Затова външната политика на държавите косвено влиза в обекта на изследване и е засегната в дисертационния труд. В същото време бе предпочетено обектът на изследване да не се ограничи само до външната политика, защото би се загубил цялостният поглед върху взаимодействието на държавите например в рамките на международните преговори, на дейността в международните организации и инициативи и т. н.

Предметът на настоящото изследване са ефектите на прозрачността – реализирана чрез посредничеството на медиите – върху международната политика.

Поради широкия предмет на изследване е важно да се уточни кои *въпроси не влизат в него* (или се засягат съвсем периферно) с цел изследването да не загуби основния си фокус:

- проблемът с достъпа до информация по време на активната фаза на международен конфликт, особено в състояние на война. Дисертационното изследване е насочено основно към проблема с прозрачността в мирните отношения между държавите, доколкото разкриването на информация в извънредно положение, военно

положение или състояние на война има своите допълнителни особености. Случаите на участие в мироопазващи мисии частично са засегнати в изследването;

- въпросите на разузнаването (включително използването на методи като шпионаж);

- проблемът със защитата на личните данни;

- проблемите на информационната сигурност и кибервойните.

Целта на изследването е да отговори на въпроса трябва ли медиите и обществеността да получават повече информация (в сравнение с настоящата) от държавите и техните организации по въпросите на международната политика.

Целта определя и *конкретните задачи*, които си поставя дисертационният труд:

- да се изясни ролята на медиите в международната политика и значението на достъпа до информация за тази роля;

- да се представят теоретичните и практическите аспекти на дебата за прозрачността в международната политика, така че да се претеглят аргументите „за” и „против”;

- да се изследва текущото ниво на прозрачност на субектите на международната политика чрез създаване на емпиричен модел, за да се изясни каква информация липсва към този момент.

Изпълнението на задачите е реализирано във всяка една от *трите глави* на изследването. Първата глава се опитва да постави в подходящ теоретичен контекст сложния въпрос за мястото на медиите на световната сцена. Проблемът се изяснява отдалече, изхождайки от основните постановки за структурата и динамиката на международната система, с цел да се подчертае колко важно е разграничението между ролята на медиите в държавата и в международната среда. На световната сцена няма единен център на власт, който медиите биха могли да контролират по подобие на традиционните си функции в една демократична държава с ясна законодателна, изпълнителна и съдебна власт. В световен план няма и глобално гражданско общество, от което медиите биха били част. Затова анализът е силно скептичен към понятия като „глобални медии”, „регионални медии” или „глобална журналистика”.

Извън макрокартината в структурно отношение анализът има силен акцент и върху динамиката на отношенията между медиите и международната политика, разглеждана на това ниво като взаимодействащи си външни политики. Направен е сериозен преглед на богатия набор от изследвания по този въпрос в теорията на комуникацията, който дава възможност да се направи изводът, че медиите като цяло

имат слаб ефект върху международната политика, но при определени условия той може значително да се засили. Едно от тези условия е достъпът до информация.

Втората глава изхожда от въпроса кои са причините достъпът до информация за международните дела да е силно ограничен и контролиран от правителствата и дали това състояние на нещата не трябва да се промени. Направено е сериозно интердисциплинарно усилие да се контекстуализира в теоретичен план проблемът за прозрачността в международната политика. Въпросът е изучен основно от гледна точка на теорията на международните отношения, но са ползвани наготово и постановки от други науки – политология, социология, философия, история. В крайна сметка в теоретичен и практически план са обсъдени някои от най-спорните въпроси, свързани с темата – влиянието на прозрачността върху международните преговори, за изграждането на доверие между държавите, за прозрачността като фактор или пречка за мира, като предизвикателство пред извършването на тайни операции, но също така като фактор за отчетност в международната политика, за формиране на рационално обществено мнение, за демократичен контрол върху сектора за сигурност, за реализиране на демокрацията на участието и делиберативната демокрация във външната политика. Разгледан е също и въпросът за прозрачността като проекция на силата в международната политика, а в комуникационен план – като реакция на проблема с изтичането на информация.

Извън теоретичните аспекти втора глава отделя внимание на причините и хронологията на процеса на увеличаване на прозрачността в международната политика след Първата световна война. Специален акцент е поставен върху правния анализ на въпроса, като са проучени основните международни договори по темата, първичното и вторичното законодателство на ЕС, както и препоръчителните актове на международните организации като Съвета на Европа (СЕ). Проучена е и практиката на Съда на ЕС по отделни случаи. Разгледано е например дело T-93/11 по жалба на холандската неправителствена организация ‘Stichting Corporate Europe Observatory’, чиято цел е да изобличава привилегирования достъп и влияние на корпорациите и техните лобисти при правенето на политика в ЕС, срещу Европейската комисия. Жалбата е заради отказ на ЕК през 2010 г. да предостави пълен достъп до документи относно преговорите между ЕС и Република Индия за сключването на споразумение за свободна търговия.

Специално внимание в правния анализ е обърнато на достиженията на международните неправителствени организации в тази сфера. През 1995 г. те

изработват т. нар. Йоханесбургски принципи, доразвити в Глобални принципи за националната сигурност и правото на информация, финализирани в Претория през юни 2013 г. Този документ, разработен от над 500 експерти от 70 държави, е подкрепен в резолюция на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 2 октомври 2013 г., която призовава те да бъдат взети предвид в законодателството на държавите членки на организацията.

Третата глава е с основен акцент върху емпиричното изследване в дисертационния труд. На базата на теоретичните заключения са създадени два модела за емпирично изследване на нивото на прозрачност съответно на държавите и на международните организации. За да се провери тяхната ефективност, те са тествани чрез изследване на прозрачността във външната политика на шест държави – Норвегия, САЩ, Китайска народна република (КНР), Азербайджан, Кения и България, както и на дейността на пет междуправителствени организации и формати – ООН, НАТО, Организацията на страните износителки на петрол (ОПЕК), Международната агенция за атомна енергия (МААЕ) и Групата на двадесетте (G20). В допълнение в третата глава се прави фокусиран анализ на един от елементите в модела на прозрачността на държавите, а именно военната прозрачност. В тази връзка са изследвани многостранните механизми за деклариране на въоръженията и военните разходи, предимно регистрите на ООН за конвенционалните оръжия и военните разходи, но също така и други бази данни, поддържани от неправителствени организации.

Изпълнението на поставените задачи дава възможност да се защити основната *теза* в изследването. Според нея увеличаването на прозрачността в международната политика е в интерес на демократичните държави, защото тя е основен фактор за демократичен контрол и обществено участие, но също така и важен външнополитически инструмент.

Един от най-сложните въпроси в дисертационния труд е този за *изследователските методи*. Видно е, че няма един единствен метод, който може да реши всички поставени задачи в изследването, поради което е избран комплекс от допълващи се методи.

В теоретичната част на изследването, т. е. в първа и във втора глава, основно се разчита на методите анализ и синтез. Благодарение на синтетичния метод във втора глава се правят обосновани предположения за ефектите на прозрачността върху международната политика. Възниква въпросът защо тези ефекти не са изследвани с помощта на емпирични методи като например измерване, експеримент, наблюдение

или други, които биха дали доста по-точни резултати. Отговорът е, че подобно емпирично изследване, в което въпросът за прозрачността се разглежда на всеки етап от комуникационния процес, е изключително трудно и на практика почти невъзможно за реализиране. Например трудно би могло да се измери какви биха били ефектите от по-голяма прозрачност на определени междудържавни преговори, в които България участва, при положение че възникват проблеми от следното естество – документацията изцяло или частично обикновено е класифицирана както в България, така и в другите договарящи се страни; участниците в преговорите са на високо правителствено равнище и имат слаба склонност да дават информация; често медийният информационен поток не е лесно достъпен във всички договарящи се страни по езикови и други причини; труден е достъпът до информация за поведението на трети страни във връзка с разпространената или неразпространената информация за преговорите; трудно е също да се определи кои са третите страни, в които се търси ефект; обикновено липсват представителни изследвания на общественото мнение по въпроса, за да се прецени ефектът на прозрачността върху обществото и т. н.

За да се компенсира частично превесът на теоретичен инструментариум в първите две глави от дисертационния труд, в него е заложено на множество изследвания на отделни случаи („кейс стъдис“), които показват проявленията в практиката на някои от теоретичните изводи. По-конкретно в дисертацията са включени следните изследвания на случаи: 1. Прозрачност на преговорите по споразумението за Транстихоокеанско партньорство; 2. Решение на Съда на ЕС по повод отказан достъп до информация за това кои държави членки са автори на предложения за изменение на регламент; 3. Казусът „Иракски дълг“; 4. Участието на Азербайджан в „Инициативата за прозрачност на добивната промишленост“; 5. Споровете между САЩ и Китай относно военната прозрачност. Изброените изследвания на конкретни случаи (*отделени в приложения*) са и едни от най-интересните моменти в дисертационния труд. Някои от тях се базират основно на резултати от емпирични проучвания на чужди изследователи, докато други като например „Казусът „Иракски дълг“ са обект на изцяло самостоятелни емпирични изследвания на автора.

Системният подход е използван в тази част от теоретичното изследване, в която се търси мястото на медиите в системата на международните отношения. Исторически методи се използват в отделни части от изследването, например по отношение на хронологията на процеса на увеличаване на прозрачността след Първата световна

война. Юридически анализ е приложен при изследването на националната и международноправната нормативна база по въпроса за правото на информация. Сравнителният метод е използван на няколко места в дисертационния труд, основно в третата глава – при сравняването на нивото на прозрачност на няколко държави и международни организации, а също и при сравняването на многостранните механизми за разкриване на военноотбранителна информация. Моделиране е приложено на две места в дисертацията – при създаването на теоретичния модел на взаимодействие медии–международна политика и при създаването на емпиричния модел за оценка на прозрачността на държавите и международните организации, който е всъщност и една от основните задачи на изследването. При посочването на методите на изследване не бива да се пропуска и въздействието на метода наблюдение, реализиран на базата на десетгодишния опит на автора като действащ репортер в български печатни медии. Всъщност именно наблюдението е в основата на извода, че проблемите с достъпа до информация са едни от най-сериозните практически проблеми пред реализирането на обществените функции на журналистиката като цяло, и на международната журналистика в частност, което бе и основният импулс за разработването на настоящото изследване.

Дисертационният труд стъпва върху проучената чужда и българска *литература* по темата. При прегледа на написаното до момента не бе открито изследване, което да разглежда прозрачността в международната политика от медийна перспектива. В чуждата литература въпросът за прозрачността в международната политика се разглежда, макар и в твърде ограничен брой изследвания, като фокусът е върху изследването на различните ефекти на прозрачността върху международните отношения. Повечето проучени източници не са цялостни изследвания върху прозрачността от един автор или екип от изследователи, а по-скоро своеобразни сборници със статии на различни автори, чиито предмет на изследване е в различни сфери, но има връзка с въпроса за прозрачността. В това отношение следва да се отбележи сборника на Бърнард Финел и Кристин Лорд „Силата и конфликтите в ерата на прозрачността”², който разглежда прозрачността в международната политика основно като фактор или пречка за мира. Кристин Лорд е автор и на едно от малкото самостоятелни изследвания на прозрачността в международната политика – „Рисковете

² FINEL, Bernard, Kristin Lord. Power and Conflict in the Age of Transparency. New York: Palgrave Macmillan, 2002.

и перспективите на глобалната прозрачност”³, чийто основен фокус отново са ефектите върху сигурността и мира. Лорд е по-скоро скептична по отношение на възможностите на прозрачността да се окаже позитивен фактор за мир. Едно от по-новите самостоятелни изследвания на прозрачността, което разглежда явлението предимно от перспективата на реализма и вижда в него външнополитически инструмент за лидерство в международната политика, е „Прозрачността и американското превъзходство в световната политика” на Джеймс Маркуард⁴ от 2011 г. Една от пробиващите си път изследователски ниши – за общественото участие във външната политика, е във фокуса на едноименния сборник на Джеймс Хедли, Андреас Райциг и Джо Бъртън⁵ от 2012 г. Един от авторите, който последователно работи върху темата за прозрачността и има сериозен принос за изясняването и концептуализирането на понятието, е Ан Флорини⁶. Върху същността на термина важни публикации има и Каролин Бол⁷. Повечето от останалите цитирани чужди автори или имат епизодични публикации в сферата на прозрачността, или работят по теми, които имат отношение към прозрачността, но тя не е централна тема в тях.

В българската литература не бе открито изследване с основен фокус върху прозрачността в международната политика, нито пък върху медийните ѝ аспекти. Въпреки това отделни автори имат публикации, свързани с важни аспекти на темата. Като фокусирани изследвания с важна приложна стойност в сферата на прозрачността в отбранителната политика могат да се посочат публикациите „Прозрачност при управлението на отбранителните доставки” (под редакцията на Тодор Тагарев)⁸ и „Прозрачност при управлението на ресурсите за отбрана”⁹, издадени от сдружение „Джордж С. Маршал - България”. Проблемът с източниците на информация в международната журналистика е засегнат в изследването „Пресечна точка” на Мария Нейкова¹⁰. Въпросът за ролята на медиите в съвременната система на международните

³ LORD, Kristin. *The Perils and Promise of Global Transparency: Why the Information Revolution May Not Lead to Security, Democracy, or Peace*. New York: State University of New York Press, 2006.

⁴ MARQUARDT, James. *Transparency and American Primacy in World Politics*. Ashgate, 2011.

⁵ HEADLEY, James, Andreas Reitzig, Joe Burton. *Public Participation in Foreign Policy*. Palgrave Macmillan, 2012.

⁶ FLORINI, Ann. *The End of Secrecy*. In: *Power and Conflict In the Age of Transparency*, (Ed. by Bernard Finel and Kristin Lord), New York: Palgrave Macmillan, 2002.

⁷ BALL, Carolyn. *What Is Transparency*. *Public Integrity*, Fall 2009, Vol. 11, №4, 293–307.

⁸ ТАГАРЕВ, Тодор, Георги Пенчев и др. *Прозрачност при управлението на отбранителните доставки*. София: Сдружение „Джордж С. Маршал - България”, 2003.

⁹ ТОТЕВ, Добромир. Тилчо Иванов и др. *Прозрачност при управлението на ресурсите за отбрана*. София: Сдружение „Джордж С. Маршал - България”, 2003.

¹⁰ НЕЙКОВА, Мария. *Пресечна точка*. София: Гей, 2003.

отношения е застъпен и в „Глобализация и медии” на Петранка Филева¹¹. Темата за прозрачността като елемент от демократичния контрол върху сектора за сигурност е изследван в „Гражданско-военни отношения и демократичен контрол върху сектора за сигурност” на Пламен Пантев, Валери Рачев, Тодор Тагарев и Вяра Запрянова¹². За изясняване на въпроса за информационната надпревара по време на международни преговори е важно изследването „Международните преговори в сферата на сигурността” на Пламен Пантев¹³. Връзката между прозрачност, власт, демокрация и доверие в управлението е изследвана в публикацията на Иван Кръстев „Заблудата прозрачност”¹⁴. Проблемите на достъпа до информация, включително в сферата на сигурността, са застъпени не толкова в академични изследвания, колкото в публикации на неправителствени организации като например „Програма Достъп до информация”¹⁵ и „Отворено общество”¹⁶.

Основните приноси на настоящия дисертационен труд могат да се обобщат както следва:

- създаване на модел на взаимодействие медии–международна политика;
- поставяне в подходящ теоретичен контекст на проблема за прозрачността в международната политика;
- разглеждането на прозрачността като фактор за демократичен контрол и обществено участие в международната политика;
- създаване и тестване на емпиричен модел за оценка на прозрачността на държавите във външната политика и на международните организации.

¹¹ ФИЛЕВА, Петранка. Глобализация и медии. София: Военно издателство, 2003.

¹² PANTEV, Plamen, etc. Civil – Military Relations and Democratic Control of the Security Sector. Sofia: ProCon, 2005.

¹³ ПАНТЕВ, Пламен. Международните преговори в областта на сигурността, София: Софи-Р, 2006.

¹⁴ KRASTEVA, Ivan. The Transparency Delusion. Excerpt from: “In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don’t Trust Our Leaders?”, TED Books, 2013. Available from: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-01-krastev-en.html> [cited 11 August 2013].

¹⁵ КАШЪМОВ, Александър. Глобални принципи за националната сигурност и правото на информация – кое е принцип и кое – изключение. *Информационен бюлетин на „Програма Достъп до информация”*, бр. 6 (114), 2013.

¹⁶ Прозрачност & Мълчание – Проучване на законите и практиките за достъп до информация в 14 страни, „Отворено общество”, „Правна инициатива”, 2007.

ГЛАВА ПЪРВА.

Медиите в международната политика

1. Мястото на медиите в структурата на международната система

Смисълът на журналистиката в националната държава е много по-различен от ролята на медиите в международните отношения. Става дума за отличаващи се социални функции, дължащи се на разликите в естеството на самите социални системи. В рамките на националната държава медиите могат да бъдат окачествени метафорично като символна власт („четвъртата власт“) заради обществената си контролна функция спрямо останалите три власти. Тази схема обаче изобщо не важи, когато журналистиката трябва да се позиционира в системата на международните отношения. Най-важната особеност на международната система от гледна точка на настоящия анализ е отсъствието на единен властови център. Международните отношения се определят от статиката и динамиката на взаимодействията между суверени, равноправни субекти, които не са подчинени един на друг по силата на формални властови отношения. Следователно в международните отношения не е налице централна власт, която медиите следва да контролират. Затова изясняването на позицията на средствата за масова информация в анархистичната международна система, на тяхната отправна точка е централен въпрос на международната журналистика.

1.1. Държавата като основен субект на международните отношения

Основополагащ за разбирането на ролята на медиите в международната политика е въпросът за запазването или загубата на позицията на **държавата** като водещ субект на системата на международните отношения. Изводът от проучените изследвания е, че държавата запазва позициите си, но ролята ѝ се трансформира. В областта на медиите тази нова държавна роля се проявява в създаването на държавни телевизионни канали с външна насоченост по модела на CNN – катарската Al Jazeera, венецуелската Telesur, китайската CCTV, руската Russia Today, иранската Press TV и др. Появата на тези телевизии се интерпретира преди всичко като опит за контрабалансиране на доминиращата западна (и преди всичко американска) перспектива в световния новинарски поток. Анализът обаче показва, че 24-часовите новинарски канали с международна насоченост са по-скоро инструменти на външната политика на финансиращите ги държави, отколкото контрахегемонистични медии.

1.2. Медиите като част от недържавните субекти в международните отношения

Медиите са част от т. нар. **недържавни субекти (non-state actors)** на международните отношения. Нарастването на броя и значението на недържавните субекти е една от основните характеристики на системата от началото на втората половина на XX век насам.¹⁷ Споровете между авторите, твърдящи, че този феномен е довел до фундаментални промени в международната политика, и онези, които смятат, че структуроопределящите отношения в системата продължават да бъдат тези между държавите, засега не са довели до окончателен отговор.

1.2.1. Спорната концепция за медиите като част от предполагаемо глобално гражданско общество

Все повече анализи, наречени „**изследвания на третия сектор**” (third sector studies), сочат, че между държавата и пазара в международната система стои трети сектор, който обикновено се обозначава с твърде спорното наименование „глобално гражданско общество” (ГГО). Твърди се, че медиите и като цяло гражданският фактор в международните отношения са част от него. Един от проблемите на концепцията за ГГО според критиците ѝ е, че тя пренася много от характеристиките на „домашното” гражданско общество в международната среда. Друг проблем на концепцията е, че тя е твърде много обвързана със западния модернизационен проект¹⁸, т. е. тя е твърде западна и много малко глобална. Освен това на предполагаемото глобалното гражданско общество му липсва достатъчно представителност, а оттам – и легитимност. Поради сериозните неизяснени проблеми около концепцията за глобалното гражданско общество тя не може да се счита за подходяща за изясняване на ролята на медиите в международната система, доколкото самото съществуване на подобна глобална общност, от която медиите биха могли да бъдат част, е спорно и недоказано.

1.2.2. Дебатът за глобалната журналистика

Концепцията за глобалната журналистика е сравнително нова и много прилича на ситуацията с глобалното гражданско общество. Тя се опитва да надскочи ограниченията на националната перспектива на международните и чуждестранните новини и се стреми да представи глобална гледна точка към новините. Неслучайно

¹⁷ GEERAERTS, Gustaaf, Anne Mellentin, etc. Analyzing Non-State Actors in World Politics – a Conceptual Approach, Brusselq 1994.

приложението на тази концепция засега е твърде ограничено основно до т. нар. глобални проблеми, които обаче все още нямат глобални решения – климатичните промени, пандемии, въпросите на социалната справедливост, на финансите и икономиката и т. н. Очевидно концепцията за глобалната журналистика също се оказва неприложима, когато трябва да се изясни ролята на медиите в международната политика. В съвременния свят журналистиката, занимаваща се с международни отношения, си остава с национална перспектива и продължава да се характеризира с етноцентризъм. И това е съвсем нормално предвид очертаната структура на международната система с водеща роля на националната държава, с липса на единен център на власт и отсъствие на единен социален субект – глобално общество. От тази гледна точка за глобални новинарски канали или глобални медии в съвременния свят трудно може да се говори. Съществуващите международни медии са в най-добрия случай национални медии с глобален обхват или национални медии с претенции за регионална или глобална перспектива.

2. Модел на взаимодействие медии – международна политика

Дотук стана ясно, че в международната система текат паралелни процеси на приемственост и промяна, при които съществуващата държавоцентрична парадигма трябва да интегрира позицията на новите актьори на международната сцена. За да бъде изяснена спецификата на механизмите на взаимодействие между медиите и държавите в международната политика, е необходим комплексен модел. Такъв е предложеният „модел на взаимодействие медии – международна политика” (*заглавието е по подобие на заглавието на „модела за взаимодействие между политиката и медиите” на Пиърс Робинсън, разгледан в т. 1.3.3. от изследването, но съдържателно моделите са съвсем различни, б. а.*), който има три измерения – функционално, статично и динамично.

2.1. Функционално измерение

Съществуват най-различни комуникационни теории за функциите на медиите в международната система, които са обобщени в изследване на Лъки Мадикиза и Елиреа Борнман¹⁹ - теориите за свободния поток на информация, свободния пазар на идеи, концепцията за Новия световен информационен и комуникационен ред (НСИКР) на страните от третия свят, модернизационната теория, теорията за зависимостта, структурната теория на империализма, теорията за световната система, теорията за

¹⁸ ANHEIER, Helmut. Reflections on the Concept and Measurement of Global Civil Society. *Voluntas*, 2007, №18, p. 4.

хегемонията, концепцията за политическата икономия, критическата теория, теориите за информационното общество, за глобализацията и т. н.

Преимството на всички споменати концепции от сферата на международната комуникация е, че те утвърждават функционалния подход към медийните изследвания. Той разглежда медиите като агенти със свои специфични функции в системата на международните отношения и в този смисъл е много по-продуктивен в сравнение с инструменталния подход, който разглежда медиите като специфична реалност сама за себе си. Въпреки това обаче е видно, че комуникационната наука все още е далеч от формиране на една всеобхватна теория за ролята на медиите на международната сцена. Повечето от изброените по-горе концепции са силно повлияни от текущите събития и процеси в международните отношения и не са приложими нито за миналото, нито за бъдещето. Те не изхождат от презумпцията, че международните отношения представляват стабилна система, където медиите имат постоянна роля и функции, изменящи се само когато структурата или динамиката на международната система се промени. Освен това, горните концепции се придържат твърде много към политическата теория, което ги прави пристрастни и едностранчиви. Освен това подобни политически концепции са трудно съвместими с медийното разнообразие. Отдавна медиите не са само западни и тяхната роля не може да бъде ограничена в рамките на дихотомии от рода на „Изток-Запад”, „Север-Юг”, „бедни-богати”, „център-периферия” и др. Поради тези причини функционалното измерение е важно, но не достатъчно изчерпателно, за да обясни фундамента на медийната роля в международната система.

2.2. Статично измерение

В преобладаващата част от функциите, които изпълняват с материалите си – информационна, аналитична, образователна, развлекателна, медиите са извън международната система. В този случай те са част от голямата система на социалните отношения, от външната среда, от общия фон на сцената, на която се разгръща международната политика. В други случаи обаче медиите действат като субекти на международните отношения, т. е. те се превръщат в актьор, наред с неправителствените организации, транснационалните групи по интереси и т. н. Това става когато те оказват въздействие върху функционирането на международната система, например: 1. когато успеят да променят дневния ред на външната политика или на международните

¹⁹ MADIKIZA, Lucky, Elirea Bornman. International Communication: Shifting Paradigms, Theories and Foci of Interest. *Communicatio*, Vol. 32(2), 2007.

отношения; 2. когато провокират действия или реакции на участници във външнополитическия процес или на други субекти на международните отношения; 3. когато инициират отчетлива промяна в общественото мнение за решение, събитие или процес в международните отношения или външната политика. Динамичното измерение на модела обаче показва, че подобно влияние по-често се дължи не на самостоятелни медийни ефекти, а на влиянието на политическия процес върху медиите.

2.3. Динамично измерение

Динамичното измерение на модела се фокусира върху двупосочното взаимодействие между медиите и международната политика. Влиянието на медиите върху световната политика не е нито прекалено могъщо, подобно на митичния „магически“ куршум от първата половина на XX век или на т. нар. „CNN ефект“ от 90-те години, нито пък е пренебрежимо слабо и незначително. Най-точно казано, силата на медийното влияние е в пряка зависимост от куп ситуационни фактори, които могат да се окажат както катализатори, така и инхибитори на въпросното въздействие. Конкретните условия за по-значим медийен ефект са: 1. липсата на консенсус сред политическия елит по стратегически въпроси и политики; 2. непоследователна и колебаеща се политика на правителството или на международна организация; 3. слаб политически контрол върху ситуацията; 4. ситуацията, при която резултатите от външната политика са видими и те са негативни; 5. лоша комуникация към публиката; 6. високо ниво на свободен достъп до информация. Когато тези фактори липсват, влиянието на медиите върху политиката е слабо, а на политиката върху медиите - значително. Списъкът от обстоятелства може да бъде разширен, но във всеки случай той не е твърде дълъг.

Моделът за взаимодействие медии – международна политика следва да се разглежда като първоначален опит да се изясни мястото на медиите в международната политика както на макро, така и на микро равнище. Неслучайно той включва три измерения, които предлагат различен подход към решаването на тази задача. Функционалното измерение изяснява какви функции изпълняват медиите от гледна точка на протичащите макропроцеси в глобалната система на международните отношения. Статичното измерение изяснява, че колкото и да са различни функциите им в различните исторически периоди, медиите все пак имат сравнително постоянна позиция в системата и тя е на един от многото недържавни актьори в системата. При това медиите са актьори само когато влияят върху функционирането на системата, т. е. когато успеят да променят дневния ред, да провокират реакция от актьорите или пък

когато реално повлияват върху общественото мнение. Третото, динамичното, измерение на модела показва, че в ролята си на актьор на международната сцена медиите са твърде силно зависими от политиката и държавата, независимо дали собствеността им е частна или държавна.

3. Достъпът до информация като фактор за силни медийни ефекти

Както стана ясно от анализа, достъпът до информация е един от факторите за силни медийни ефекти по отношение на външната и международната политика. В допълнение, доколкото самото съществуване на медиите е силно зависимо от достъпа до информация, при липсата на благоприятстващи свободата на данните законови механизми за достъп журналистите се ориентират към неформални отношения с властта, при които заменят информация срещу благоприятно отношение към източниците си. Разбирайки логиката на тези процеси, властта се опитва да ограничава свободата на информацията за външната политика, включително в демократични държави, чрез необятни като брой и изобретателност методи. Един от по-ранните примери за подобни подходи след края на Студената война е подписаната през 1992 г., т. е. след края на Първата война в Залива, „Декларация за принципите: Информационно отразяване на бойни действия”²⁰ между представители на големите американски медии и на Пентагона. В нея са посочени принципите, които следва да се спазват при отразяването на военни операции с участието на въоръжени сили на САЩ. Друг пример за ограничаване на достъпа до информация и манипулиране на медийното отразяване е силната медийна кампания, провокирана от администрацията на президента Джордж Буш-младши, с цел подкрепа на войната в Ирак през 2003 г. „Стратегията на президента Буш за справяне с това, което той възприемаше като силно враждебна преса ... беше да се среща с малки групи от влиятелни консервативни колумнисти, знаейки че те ще представят възгледите на администрацията към широка аудитория”²¹, посочва Ол Холсти. Оказва се, че стратегията е ефективна, защото 110-минутната среща на 13 юли 2007 г. с 9 колумнисти – Дейвид Брукс, Уилям Кристол, Майкъл Бароун, Фред Барнс, Рич Лоури и др., води до благоприятни за Буш публикации от всички тях.

²⁰ НЕЙКОВА, Мария. Пресечна точка. София: Гей, 2003, 50 – 51.

ГЛАВА ВТОРА.

Прозрачността в международната политика

Досега международните отношения, външната политика и сигурността винаги са се считали за сфера, в която има най-силни аргументи за минимум прозрачност. В настоящата глава е направен опит да се докаже, че това разбиране вече е остаряло от гледна точка на еволюцията на социалните отношения в началото на XXI век.

1. Същност на понятието прозрачност

В социалните науки понятието „прозрачност” най-общо обозначава видимост, откритост, свободна информация. Прозрачността се възприема преди всичко като средство за борба с корупцията, за отчетност, за ефективни публични политики и добро управление, за контрол на публичната власт, инструмент за регулация, механизъм за обществено участие в управлението. Тоест за социалните науки прозрачността представлява разкриване на информация като контролен механизъм с цел добро управление.

Според най-разпространеното виждане за прозрачността в международните отношения тя е една от мерките за изграждане на доверие и сигурност, фактор за мира от гледна точка на теорията за демократичния мир, елемент на меката сила, външнополитически инструмент за лидерство в международната политика, елемент от демократичния контрол върху сектора за сигурност и т. н. В международните отношения прозрачността не се разглежда като безпроблемна категория и доказана ценност. Според някои автори например тя е пречка пред ефективността на международните преговори. Други автори отчитат като проблем асиметрията на информация в отношенията между демократичните и недемократичните държави. Особен акцент се поставя върху въпроса за прозрачността като фактор или пречка за мира. Прави впечатление, че в изследването на прозрачността в международен план като цяло липсва подхода за разглеждането ѝ като контролен механизъм с цел добро управление.

За целите на настоящата разработка под прозрачност се разбира навременното разкриване на информация от даден субект на международната политика, така че да може да се придобие ясна, честна и пълна представа за дейността му. Настоящото изследване се интересува преди всичко от обществената прозрачност, т. е. от разкриването на информация за международната политика пред обществото, а не от

²¹ HOLSTI, Ole. American Public Opinion and Foreign Policy after September 11: The Iraq War. In: Public Participation in Foreign Policy (Ed. by James Headley, Andreas Reitzig, Joe Burton, Palgrave Macmillan), 2012, p. 70.

обмена на закрити данни между държавите. Важно е да се отбележи, че има изследователи, които смятат, че прозрачността и секретността не са противоположни понятия. Според Дейвид Левин например тайнствеността не е опозиция на прозрачността, а елемент от нея. Ефективният режим на прозрачност изисква определена тайнственост с цел да поддържа ефективността и легитимността си, смята изследователят.²²

2. Концепцията за прозрачност в теорията на международните отношения

Прозрачността не е нова концепция в теорията на международните отношения. С известни условности произходът на това виждане може да се търси още в Античността, но през Просвещението реално се утвърждават идеите за публичността и общественото мнение като механизми за рационален дебат в обществото. Макар да прилича на концепция, свързана с либерализма, виждането, че международните отношения трябва да бъдат прозрачни, може да се обоснове с аргументи от всяка една от основните теоретични школи, включително реализма и конструктивизма.

3. Аргументи за ограничаване на прозрачността в международната политика

3. 1. Влияние върху международните преговори

Един от най-спорните въпроси в дебата за прозрачността е влиянието ѝ върху информационната надпревара по време на преговори. Анализът показва, че взаимната информираност при преговори между либерални демокрации е по-скоро положителен фактор, а асиметрията на информация между демокрации и недемократични режими не е непременно в ущърб на демократичните преговарящи. Слабата възможност за използване на блъфове и други техники, базирани на тайнственост, от страна на демократичните държави води до това, че заплахите, отправени от демократични правителства, се оказват много по-ефективни, отколкото заплахите, отправени от недемократични режими. Информацията за направените отстъпки от страните по време на преговорите, която по принцип предизвиква негативна реакция в обществеността, се разглежда като механизъм за противодействие срещу разпространяването в обществото на стереотипи и други идеи, базирани на популизъм, агресивен национализъм и т. н.

Доколкото преговорите са основната форма, чрез която се реализира международната политика, виждането, че информацията, отнасяща се до всички

²² LEVINE, David. Temporal Transparency: Secrecy and Collective Interests in International [Intellectual Property] Lawmaking. A paper, presented at the Third Global Conference on Transparency Research, HEC,

междудържавни преговори по всички въпроси, трябва да бъде държана в тайна най-малкото до приключването на преговорите и постигането на споразумение, почти напълно изключва възможността за обществено участие в международната политика. Затова е необходим комплексен подход към проблема с разкриването на информация за текущи преговори. Сегашният автоматизъм, според който преговорите (особено международните) по презумпция са основание за отказ от достъп до информация, не е работещ от гледна точка на стандартите за демократично общество през XXI век. Необходим е факторен анализ, който да доведе до формирането на конкретни условия, при които достъпът до информация трябва да е ограничен, защото има основания да се смята, че може да причини вреди.

Проблемът с достъпа до информация при преговори в дисертационния труд е илюстриран с три изследвания на случаи: 1. Прозрачност на преговорите по споразумението „Транстихоокеанско партньорство“; 2. Решение на Съда на ЕС относно отказан достъп до информация заради преговори по текущ законодателен процес; 3. Казусът „Иракски дълг“.

3.2. Влияние върху изграждането на доверие

Прозрачността често е критикувана за неефективността ѝ при смекчаване на напрежението и преодоляване на погрешните възприятия. Всъщност мерките за прозрачност са част от т. нар. „мерки за изграждане на доверие и сигурност“ наред с консултациите, нотификациите, мерките за съдържане и за достъп. Ефективността на мерките за изграждане на доверие (към които се причисляват например регистрите на ООН за конвенционалното оръжие и военните разходи) все пак е ограничена. Тя не може да предотврати възникването на конфликт или избухването на война, когато базовите интереси на държавите го изискват. В същото време обаче тези мерки се оказват доста добър инструмент за предотвратяване на насилие, породено от взаимно неразбиране, тактически маневри или на съображения, свързани с дилемата на сигурността.

3.3. Прозрачността като пречка или фактор за мира

Може би най-спорният въпрос в теорията по отношение на прозрачността в международната политика е дали тя е фактор или пречка за мира. От изследванията на влиянието на прозрачността по отношение на сигурността става ясно, че на системно ниво тя е фактор за сътрудничество в сферата на сигурността и за избягване на

Paris, 24-26 October 2013, Available from: <http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Levine-Game-Over-draft-2.0-for-HEC.pdf> [cited January 2014].

конфликт, особено при съвременното състояние на международната система. На конкретно ситуационно ниво обаче, в етапа на ексалация на граждански или регионален въоръжен конфликт, е възможно да се стигне до негативни последици от прозрачността заради проблеми във функционирането на публичната сфера. Затова единствено в състояние на ескалирал въоръжен конфликт и мирни преговори може да се допуснат ограничения във връзка с прозрачността, и то защото поради независещи от прозрачността причини вредите от нея могат да надхвърлят ползите. От друга страна обаче липсата на прозрачност по време на мирни преговори не гарантира, че обществото няма да бъде обект на въздействие чрез погрешни интерпретации или факти, които не подлежат на проверка.

Следва да се отбележи също, че прозрачността има слаб автономен ефект върху международните отношения. Тя не бива да се разглежда като магически инструмент, който сам по себе си може да преразпредели силата в международната система, да донесе мир или да провокира конфликт. Нейните ефекти следва да се търсят предимно в дългосрочен план и, както се вижда от следващия раздел, са свързани с възпитаване на рационални публични възгледи по отношение на международните отношения, което би било предпоставка за по-успешно сътрудничество и по-малко конфликти в международните отношения.

4. Аргументи за увеличаване на прозрачността в международната политика

4. 1. Осъществяването на отчетност в международната политика

Демократичното разбиране за политика дори в международната система означава, че властта трябва да бъде подотчетна, иначе тя би била неограничена и с нея би могло да се злоупотребява. При положение че международната система не е демократична и няма единен властови център, въпросът с отчетността е много проблематичен на международно равнище. От изследванията по темата е видно, че при липсата на глобално гражданско общество, транснационален демос или транснационална публична сфера единственият ефективен начин отчетността да се реализира си остава националният дебат, т. е. общественият контрол върху външната политика. Този извод дава ясен отговор на един от въпросите, поставени пред настоящото изследване, а именно каква следва да бъде отправната точка на медиите, отразяващи международната политика. Очевидно, за да изпълняват ефективно функцията си на елемент от механизма на отчетност в международната политика, медиите би следвало да осъществяват контрол върху външната политика на националните държави.

4.2. Формиране на рационално обществено мнение за външната политика и международните отношения

Логиката на изследователите, които твърдят, че е налице подобна причинно-следствена връзка, е, че колкото по-прозрачна е провежданата политика, толкова по-адекватно е информирано обществото. А едно добре информирано общество има по-голям шанс да мисли и действа рационално и съответно да подкрепя политики, които вземат адекватни на реалностите полезни за обществото решения. Такова рационално общество би било по-добре защитено срещу въздействие върху него със средствата на популизма, манипулацията, неадекватните политически аргументи и изкривените интерпретации. А това са проблеми, които създават повече напрежение в сферата на външната политика в сравнение с вътрешната, доколкото обществото има по-малко емпирична информация за външната политика и в мнението си за нея разчита повече на привнесена информация и мнение.

Опонентите на прозрачността и нейните позитивни ефекти върху функционирането на демократичните общества обаче посочват, че това, че правителствата разкриват информация, не означава, че хората знаят повече или че разбират ситуацията по-добре. В публикацията си „The Transparency Delusion”²³ Иван Кръстев твърди, че краят на правителствената тайнственост изобщо не означава раждането на информирания гражданин.

Усещането, че прозрачността не рационализира публичния дебат и не формира рационално общественото мнение, произтича преди всичко от факта, че ефектите ѝ не са нито бързи, нито масови. Те трябва да се изследват в средносрочен и дългосрочен план, например в рамките на няколко десетилетия, за да се проследят в пълнота. Това, че заради съществуващите проблеми във функционирането на публичната сфера прозрачността все още не води бързо до по-рационален масов обществен дебат, не означава, че има по-добър начин за постигането на тази цел в дългосрочен план. В този смисъл, това, което трябва да се направи, е да се търси решение на проблемите на публичната сфера, а не да се блокират усилията за увеличаване на правителствената прозрачност.

Другият сериозен проблем във въпроса дали прозрачността може да рационализира публичния дебат тръгва оттам, че учените се съмняват, че общественото

²³ KRASTEV, Ivan. The Transparency Delusion. Excerpt from: In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive When We Don't Trust Our Leaders?, *TED Books*, 2013. Available from: <http://www.eurozine.com/articles/2013-02-01-krastev-en.html> [cited 11 August 2013].

мнение изначално може да бъде рационално. Основният извод от изследванията в последните 60 години е, че макар да е лошо информирана за международната политика, масовата публика все пак разполага с опростени когнитивни модели, които ѝ позволяват да се ориентира в сложната реалност. Именно това е в основата на рационалното и последователно обществено мнение по въпросите на международната политика, за което говорят повечето изследователи. От една страна това е добра новина за тези, които твърдят, че трябва да се гласува доверие на публиката дори по сложни теми като международната политика. От друга страна, наличието на опростени когнитивни схеми, на базата на които се съди за световните дела, не е толкова положителен факт, доколкото води до формирането на митологизирани и клиширани представи у гражданите, които е много трудно да бъдат преодоленни. В същото време информираността и образоваността определено са сред факторите, които оказват влияние върху общественото мнение и го доближават до разсъжденията на лидерите на мнение. В изследванията се вижда, че с масовизирането на образованието и с увеличеното потребление на медии през втората половина на XX век в САЩ общественото мнение излиза от клишираното противопоставяне “изолационизъм – интернационализъм” и е далеч по-нюансирано по тези въпроси в сравнение с очакванията на изследователите. Това означава, че макар и бавно, еволюцията по схемата “прозрачност – информираност - образованост” дава положителни резултати.

Неслучайно според Ол Холсти въпреки че обществото често е лошо информирано за специфичните аспекти на международните отношения, по-опасни са политиките, които сляпо пренебрегват чувствата на гражданите, отколкото онези, които се опитват да ангажират обществото в дискусии по подобни въпроси. За илюстрация на тезата, че обществото може да бъде рационално и последователно по въпроси на външната политика, особено когато мнението му е определящо за вземане на задължителни решения, в дисертационното изследване е приложена справка на резултатите от референдумите в Швейцария по въпроси, свързани с външната политика, през последните 10 години.

4.3. *От ‘president knows best’ към ‘collective wisdom’ – демокрация на участието и делиберативна демокрация*

Споровете за необходимото ниво на прозрачност на международната политика чрез посредничеството на медиите са в известен смисъл и отражение на актуалните дебати в теорията на демокрацията. Те могат да бъдат разглеждани като елемент от дебатите между теориите за елита и концепциите за плурализма и демокрацията.

Изследванията в областта на теориите за елита показват, че има връзка между познанието, което се базира преди всичко на информация, и властта. Ако обществото се откаже от битката за информация в която и да е сфера (например международната политика) и доброволно я преотстъпи на експертите и политиците, то реално започва да губи и битката за властта в нея. Това е и обяснението защо утвърждаваният в продължение на десетилетия принцип в сферата на международната политика, зароден в САЩ - **„president knows best”** (**„президентът знае най-добре”**), трябва да бъде отхвърлен, ако обществото иска да има реално участие във властта.

Новият принцип, който би трябвало да замени **„president knows best”** във външната политика и поне на декларативно ниво си пробива път, е принципът за **„колективната мъдрост”** (collective wisdom), според който знанието не е непременно концентрирано в управляващите, а е неравномерно разпределено в цялото общество и в този смисъл не бива да се смята, че управляващите са тези, които по презумпция имат познанието да вземат най-добрите решения. Тоест правителствената информация трябва да достига до обществото не само с цел отчетност и контрол срещу злоупотреби на властта, но защото при условие за равнопоставен достъп до информация някои от гражданите могат да имат по-добри идеи за разрешаването на обществените проблеми от властта.

Именно разбирането за новата роля на гражданите в управлението стои в основата на концепциите за демокрация на участието (интензивното ангажиране на гражданите и техните организации в ежедневния политически процес чрез най-различни механизми вместо свеждането на демокрацията единствено до избори веднъж на четири-пет години) и делиберативна/съвещателна демокрация (провеждането на широко обществено обсъждане с всички заинтересовани социални групи, преди вземането на политическо решение по обществените проблеми). Ролята на медиите в делиберативната концепция е видяна не само в традиционната им функция на „кучета-пазачи” по отношение на властта и доставчици на информация, но и като **„делиберативни медии”**, т. е. разкриващи ценностните дилеми и трудните избори, съпътстващи публичните въпроси, така че да дадат възможност на публиката по-ясно да разбере съответните факти и компромисите, свързани с решаването на обществените проблеми. Необходимостта от по-сериозно обществено участие във външната политика е обект и на самостоятелни изследвания като например **„Обществено участие във**

външната политика”²⁴. То доказва, че неучастието на обществото в правенето на външната политика и неотчитането на неговото мнение водят до загуба на доверие в политиците и в крайна сметка вредят на външната политика.

4.4. Осъществяване на демократичен контрол върху сектора за сигурност. Казусът „тайни операции” (‘covert operations’)

Според концепцията за демократичния контрол върху сектора за сигурност прозрачността е фактор, гарантиращ, че ще бъдат вземани рационални външнополитически решения и че органите, разполагащи с легитимни силови средства за реализиране на политики в сферата на сигурността, няма да излязат от очертаната в законите сфера на легитимност на силата и да я използват за репресия, нарушаване на правата на човека и друг вид злоупотреби. Фактът, че дадена служба се нарича „разузнаване” или че дейността ѝ е пряко свързана със защита на националната сигурност, не ѝ създава автоматично правото да работи под пълна информационна завеса и по този начин да бъде изключена от механизмите на демократична отчетност.

Извършването на т. нар. “тайни операции” (covert operations) е една прекрасна илюстрация за това колко сложен може да бъде дебатът “прозрачност – сигурност”. За разлика от останалите пречки пред прозрачността в международната политика, които се отнасят преди всичко до обществената реакция към едно или друго решение, при тайните операции основният проблем е не толкова обществената реакция, колкото фактът, че ако бъдат официално обявени и признати от държавата-извършител, това би представлявало нарушение на някои от основните принципи на международното право, което влече след себе си съответните санкции съобразно Устава на ООН и други международни и национални актове. В дисертационното изследване е направен подробен преглед на изследванията по въпроса за тайните операции, като изводът е, че решението не е те да бъдат забранени, а по-скоро да бъдат вместени все повече в демократичната рамка, част от която е и прозрачността с посредничеството на медиите. Неслучайно в резолюция на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа (ПАСЕ) „Злоупотреби с държавна тайна и национална сигурност: пречки пред парламентарното и съдебно разследване на нарушения на правата на човека”²⁵ от 6 октомври 2011 г. се подчертава, че престъпления като убийства, мъчения и отвличания, извършени от

²⁴ HEADLEY, James, Andreas Reitzig, Joe Burton. Public Participation in Foreign Policy. Palgrave Macmillan, 2012.

²⁵ Resolution, Abuse of State Secrecy and National Security: Obstacles to Parliamentary and Judicial Scrutiny of Human Rights Violations, Parliamentary Assembly of the Council of Europe, 6 October 2011. Available at: <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=18033&lang=EN> [cited 3 February 2014].

държавни агенти, не заслужават защитата, с която се ползва държавната тайна. В проекторезолюцията се призовава държавите членки или наблюдатели в СЕ да установят парламентарен механизъм за контрол на службите за сигурност, който да позволява достъп до всичката необходима информация, а също и да създадат процедура, при която определен орган да решава дали да публикува съответната информация, за която правителството настоява да остане тайна.

4.5. Изтичане на информация

Огромно предизвикателство пред традиционната дипломация в края на ХХ век и особено през ХХІ век е т. нар. изтичане на информация (leaks). Следва да се прави разлика между т. нар. whistleblowing (алармиране за нередности) от страна на държавни служители, което в най-развитите страни като САЩ например е защитено от закона, и незаконното разпространение на класифицирана информация, което е престъпление. Разгледани са най-големите случаи на изтичане на информация по въпроси на външната политика в последните десетилетия - Pentagon Papers („Документите на Пентагона“) от 1971 г., Wikileaks от 2010 г., а също и Palestine Papers („Документите за Палестина“) от 2011 г.

Основният извод е, че изтичането на информация все повече ще се превръща в инструмент за правене на политика, което е предизвикателство пред традиционната дипломация. Непрозрачността на целите на хората и организациите, които правят разкритията, пък е предизвикателство пред традиционната журналистика, която бива въввлечена в начертан от неясни субекти дневен ред. Фактът, че разкритията не могат да достигнат до масовата публика без посредник и че чуваемостта им зависи от активността на комуникационния посредник, доказва, че основната отговорност за разпространението на информацията остава на традиционните медии. Трите случая дават възможност да се формулира първият закон на прозрачността – предварителните притеснения, че разкриването на считана за чувствителна информация (включително в сферата на международната политика) ще доведе до огромни вредоносни последствия, се опровергават от реалността.

4.6. Прозрачността като външнополитически инструмент

Една от най-новите тези за функцията на прозрачността по отношение на международната политика е, че тя може да се разглежда като проекция на силата. Автор на този възглед е Джеймс Маркуард²⁶. Той намира връзка между каузата на

²⁶ MARQUARDT, James. Transparency and American Primacy in World Politics. Ashgate, 2011.

прозрачността между нациите и стратегията на САЩ за превъзходство в международната политика в последните 50-60 години. Като продължение на разсъжденията на Маркуард могат да се посочат конкретните проекции на прозрачността като външнополитически инструмент в съвременния свят. От гледна точка на **развитите държави** те са няколко: 1. въвличане на недемократични правителства в режими на сигурност, базирани върху обмен на информация; 2. ангажиране на чужди държави в координирани международни усилия, изискващи обмен на информация, в различни сектори – екология, интелектуална собственост и т. н.; 3. инструмент за либерализиране и насърчаване на международната търговия и инвестиции; 4. средство за влияние върху вътрешната политика на чужди държави; 5. механизъм за измерване на силата в международната политика; 6. инструмент за упражняване на мека сила, например чрез публична дипломация и т. н. От гледна точка на **развиващите се държави** прозрачността също може да бъде полезна за различни цели: 1. изискване на отчетност от развитите държави/държавите донори по отношение на поетите от тях финансови и други ангажименти към развиващите се страни; 2. демонстрация на усилията на развиващите се страни за насърчаване на демократичните процеси, което обикновено е изискване в т. нар. ‘conditionality mechanism’ (условията, които им се поставят за получаване на финансова и друга помощ); 3. инструмент за увеличаване на силата на развиващите се държави на световната сцена чрез реформа на някои международни организации като ООН, Световната банка, МВФ и др.

Увеличаващият се брой на многостранните междуправителствени инициативи в сферата на прозрачността е доказателство за ползването на прозрачността за външнополитически цели. През 2002 г. по инициатива на Великобритания например възникна „Инициативата за прозрачност на добивната промишленост” (Extractive Industries Transparency Initiative – EITI), чиято цел е да събира и разкрива информация за количеството на природните ресурси и приходите, генерирани от експлоатацията им в отделните държави. През 2008 г. в Гана бе поставено началото на „Инициативата за прозрачност на международната помощ” (International Aid Transparency Initiative – IATI), която събира и разпространява данни за дистрибуцията на международна помощ. Най-новата активност в тази посока е създаването през 2011 г. по инициатива на САЩ и Бразилия на „Партньорство за открито управление” с цел да насърчава прозрачността, гражданското участие в управлението, електронното правителство и борбата с корупцията.

За илюстрация на проблема в дисертационния труд е представено изследване на случай „Участието на Азербайджан в „Инициативата за прозрачност на добивната промишленост“.

5. Прозрачност на практика - причини и хронология на процеса на увеличаване на прозрачността в международната политика след Първата световна война

Комплекс от причини стоят в основата на разширяващите се позиции на прозрачността в света след Студената война: разпространението на информационни и комуникационни технологии; нарастването на броя на демократичните и демократизиращите се държави; утвърждаването на демократична държава (САЩ) като единствената суперсила в международната система; нарастващата взаимозависимост между държавите по света и др.

6. Прозрачност и конфиденциалност – правни основи

Правото на достъп до информация е фундаментално право на човека и е залегнало в ключови международни актове в областта на правата на човека - Всеобщата декларация за правата на човека, Международния пакт за гражданските и политическите права, Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи, Договора за функционирането на ЕС, Хартата на основните права на ЕС, Американската конвенция за правата на човека, Африканска харта за правата на човека и народите и др. Налице са и специализирани документи като Конвенцията за достъп до официални документи на Съвета на Европа (2008 г.), Регламент №1049/2001 г. на Европейския парламент и на Съвета относно публичния достъп до документи на Европейския парламент, на Съвета и на Комисията, Директивата относно повторната употреба на информацията в общественния сектор (2003 г.), регламентираща т. нар. „отворени данни“ и др.

В дисертационното изследване не е направен цялостен преглед на съдебната практика по въпроса за достъпа до информация по международни теми, но е проучено решение на Съда на ЕС относно отказан достъп до документи за преговорите между ЕС и Индия за сключване на споразумение за свободна търговия.

Прегледът на правната база показва, че няма международноправен документ в сферата на правото на достъп до информация, който да не признава, че легитимните и добре дефинирани интереси в сферата на сигурността са валидно основание за задържане на информация от публичните власти. В същото време в резолюция на Парламентарната асамблея на Съвета на Европа от 2 октомври 2013 г. се подчертава, че

самият достъп до информация е ключов елемент от националната сигурност. И докато действащата международноправна база през последните години няма особен напредък в търсенето на баланса между правото на достъп до информация и защитата на интересите на държавите в сферата на сигурността и международните отношения, то такъв е налице благодарение на усилията на международни неправителствени организации и експерти. Техен е приносът за създаването на т. нар. Принципи от Йоханесбург (1995 г.), доразвити през 2013 г. в Принципите от Претория („Глобални принципи за националната сигурност и правото на информация”), които стъпват върху виждането, че легитимните интереси на националната сигурност са най-добре защитени, когато обществото е добре информирано за държавните дела, включително за тези, предприети, за да се защити националната сигурност. Резултатът от Принципите от Претория, разработени от над 500 експерти от 70 държави, е, че Парламентарната асамблея на Съвета на Европа препоръчва въвеждането им при модернизирането на законодателствата на държавите членки.

ГЛАВА ТРЕТА.

Модел за емпирично изследване на прозрачността в международната политика

За да се оцени съвременното ниво на прозрачност на субектите на международната политика, настоящото изследване предлага модел, и на негова база – измерване на прозрачността на единадесет субекта на международната политика – шест държави и пет междуправителствени организации и формати.

1. Прозрачност на държавите

1.1. Методика

Държавата би трябвало активно да публикува информация, която следва последователността на външнополитическия процес: *потребност – интерес – цел – прогноза – решение – действие*. Моделът за оценка на прозрачността на държавите във външната политика включва 20 показателя, чрез които се изследва дали те публикуват информация, която: 1. разкрива националните потребности, формулираните на тази база външнополитически интереси и конкретни цели; 2. показва анализите и прогнозите за развитието на международните отношения, на базата на които държавата стъпва при вземането на външнополитическите решения; 3. разкрива отправените предложения, взетите решения и предприетите действия съгласно законовите правомощия на институциите, участващи във външнополитическия процес; 4.

гарантира отчетност на изпълнението на външнополитическите цели. Разработеният модел е приложен за изследване на нивото на прозрачност на шест субекта на международната политика - Норвегия, САЩ, Китайската народна република (КНР), Азербайджан, Кения и България. Оценката на показателите в шестте държави е извършена на базата на публикуваната информация на интернет страниците на техните министерства на външните работи и отбраната (във версиите на английски език) с актуалност октомври – ноември 2013 г. Моделът дава само груба картина на прозрачността, т. е. отчита преди всичко склонността на държавите да предоставят определен тип информация за външната си политика и международните отношения, но не е ориентиран към прецизен анализ на качеството на информацията.

1.2. Резултати

Резултатите от изследването са представени в табличен вид и чрез допълнителни пояснения в дисертационния труд.

1.3. Изводи

Държавите с демократично управление и по-висока степен на медийна свобода са и по-прозрачни във външната си политика. Данните не дават отговор за това кое е причината и кое – следствието (т. е. дали демокрацията води до по-висока прозрачност или по-високата прозрачност засилва демокрацията), но моделът предполага, че могат да се търсят зависимости и в двете посоки. Недемократичните държави очаквано са с нисък индекс на прозрачност във външната си политика, но все пак те демонстрират определено ниво на прозрачност (т. е. общият индекс е над 0), а по определени теми прозрачността дори е на задоволително ниво. Например Китай разпространява значителен обем съществена информация по отношение на предоставяната международна помощ, на изразяваните външнополитически позиции, а също и по отношение на участието в мерки за изграждане на доверие.

Второ, емпиричното проучване категорично засича процес на засилващ се стремеж към повече прозрачност от страна на недемократични държави. Обяснението за това е, че прозрачността се разглежда като инструмент на външната политика, а освен това и като част от публичната дипломация. Например все по-нарастващото участие на недемократични държави в междуправителствени инициативи за прозрачност означава, че прозрачността е не само механизъм за демократичен контрол, но все повече се превръща в инструмент на външната политика, който носи специфични ползи като на демократичните, така и на недемократичните държави и в този смисъл е пример за печеливша “игра” в международната политика.

Фактът, че недемократичните държави са постигнали различна степен на прозрачност и например Китай е по-прозрачен във външната си политика от Азербайджан или Кения, е резултат от целенасочената стратегия на властите в Пекин към развитие на модерна публична дипломация, част от която е предоставянето на информация за постиженията на КНР в една или друга сфера.

Трето, данните показват и ясна зависимост между социално-икономическото развитие на държавите и прозрачността им във външната политика. Колкото по-прозрачна е държавата, толкова по-развита е тя в социално-икономически план, както и обратното. Това означава, че прозрачността на външната политика не само не е пречка, но е и благоприятен фактор за икономическо и социално развитие, защото ако не беше така, най-развитите икономики нямаше да публикуват богата информация за външните си отношения.

Фактът, че държави като Норвегия и САЩ са постигнали доста високо ниво на индекса на прозрачност според модела, не означава, че те са на прага да реализират нормативния идеал за пълна прозрачност. Това означава обаче, че тези държави проявяват висока склонност да публикуват определени типове информация за външната си политика и по този начин де факто признават, че обявяването им не й вреди (или че ползите са повече от вредите). Това е добра предпоставка за поставяне на по-високи цели пред тези държави във връзка с пълнотата, систематичността, прага на същественост и други характеристики на информацията, които държави с нисък базисен индекс на прозрачност няма как да постигнат априори. Освен това, има дейности в базисния модел на прозрачността на външната политика, които не са достатъчно осветени дори в демократичните държави като например извършването на международни преговори, гласуване в някои от международните организации и др.

2. Прозрачност на международните правителствени организации и формати

2. 1. Методика

Моделът за оценка на прозрачността на международните правителствени организации и формати следва подсказаната от Либич в глава втора философия на прозрачността на организациите, които осъществяват публични политики. Той включва показатели, разкриващи: 1. целите на международните организации (т. е. оповестяване на заложените им в учредителните актове правомощия); 2. информацията, на базата на която те вземат решения (т. е. анализи, статистика и др.); 3. процесът на вземане на решения, както и самите решения (т. е. данни за гласуването, приетите документи, юридически актове и др.); 4. информация за финансирането на политиките (т. е.

бюджет на организациите); 5. информация за отчетност на водените политики (т. е. отчети, одити, анализи на ефективността и т. н.). Тъй като за разлика от държавите международните организации имат вторична правосубектност, при изработването на модела за оценка на прозрачността е съобразена логиката на двата типа отчетност в международната политика – делегирания модел и модела на участието. Идеята е показателите за прозрачност да бъдат изработени, така че да се постигне отчетност както в полза на държавите, които са учредили международните организации, така и в полза на гражданите, които се влияят от тяхната политика. На тази основа е изработен модел, включващ 13 критерия за оценка.

Изследваните международни правителствени организации са четири на брой (Организацията на обединените нации - ООН, Организацията на Северноатлантическия договор – НАТО, Организацията на страните износители на петрол – ОПЕК и Международната агенция за атомна енергия - МААЕ). Проучен е и един междуправителствен формат от срещи на върха и работни групи, който не е структуриран в организация – Групата на двадесетте (G20). Подборът на субектите в никакъв случай не е представителен за съществуващите стотици междуправителствени организации и формати, но все пак стремежът е избраните субекти да бъдат едновременно разнообразни, със съществени функции в системата на международните отношения и в този смисъл – сравними.

2.2. Резултати

Резултатите са представени в табличен вид и чрез допълнителни пояснения в дисертационния труд.

2.3. Изводи

Изследването потвърждава наблюденията на други изследователи, че международните организации като цяло са по-прозрачни от държавите като субекти на международната политика. По-точно казано, настоящото изследване показва, че най-прозрачните международни организации са по-прозрачни от най-прозрачните държави. Основната причина за това е, че прозрачността дава възможност на държавите да защитават по-добре интересите си в рамките на международните организации. Тоест усилията за прозрачност произтичат преди всичко от тяхната вторична правосубектност.

От получените резултати може да се изгради хипотезата (която обаче следва да се провери чрез представително изследване), че принципно прозрачността на международните организации се засилва при две кумулативно изпълнени условия -

когато броят на членовете им се увеличава (т. е. когато една организация отговаря в по-голяма степен на критериите за универсално членство) и когато интересите на членовете им са разнородни, дори противоположни. Това обяснява защо на първите две позиции в модела застават тъкмо универсална организация и глобална специализирана организация (ООН и МААЕ). Демократичността на членуващите държави не е толкова силен фактор за нивото на прозрачност на международните организации, какъвто е тя в модела на прозрачност на външната политика. Организации на демократични държави като например НАТО могат да бъдат по-непрозрачни по определени показатели от организации на недемократични държави като например ОПЕК. В същото време общности на демократични държави като ЕС например биха били доста по-прозрачни от общности на страни с недемократични режими.

Големият въпрос, пред който се изправя настоящото изследване, е дали организации/формати с по-ниска степен на прозрачност (като НАТО и Г20) са по-ефективни от гледна точка на реализирането на функциите си в сравнение с открити „играчи“ като ООН например. Въпреки че влиянието на прозрачността върху ефективността на международните организации не е обект на настоящото емпирично проучване, то може да се заключи, че прозрачността не е определящият фактор за ефективността, но тя е важна за функционирането на организации с универсално членство и за организации, които имат нужда от по-добър образ сред обществата от развитите и развиващите се държави по света. В това отношение е ясно видима разликата в политиката в това отношение на формати като Г20, които се опитват да демонстрират стремеж към откритост и гражданско участие, и НАТО, която полага усилия за по-добра комуникация на дейността си, но в същото време поставя сериозни бариери пред този процес чрез правилото за засекретяване на почти всички документи, изготвени преди по-малко от 30 години. Като обобщение, може да се отбележи, че докато непрозрачните държави са определено по-неуспешните държави според резултатите от проучването, то по-непрозрачните международни организации/формати не са непременно по-неуспешните. Причината е, че при съвременното състояние на международната система демократичността (с която се свързва и идеята за прозрачност) не е условие за успех в международната политика. В същото време въпросните по-непрозрачни организации ще изпитват все повече трудности да се адаптират в един все по-открит свят, който е неизбежен по редица причини – взаимната зависимост между субектите на международната сцена, нарастващите изисквания за взаимна отчетност между развития и развиващия се свят, нарастващото влияние на

недържавните субекти на международната сцена, развитието на информационните и комуникационните технологии и т. н.

Резултатите от емпиричното проучване опровергават очакванията, че международните формати, които по правило са по-гъвкави и частично имат неформален характер, са и непременно по-непрозрачни от международните организации.

3. Анализ на съвременните многостранни механизми за публично деклариране на военно-отбранителна информация

3.1. Хронология на усилията за увеличаване на военната прозрачност

Международните усилия за установяване на прозрачност във въоръженията като глобална норма за изграждане на доверие между държавите и за ограничаване на снабдяването с оръжие датират още от основаването на **Обществото на народите**. Целта тогава е да се регулира глобалната търговията с оръжие и муниции, тъй като неконтролируемият внос и износ на въоръжение е един от факторите, подхранващи избухването на Първата световна война. След създаването на **ООН** през 1945 г. първоначалните международни усилия са към съкращаване на въоръженията и ограничаване на търговията с оръжие. Тъй като обаче тази цел се оказва твърде амбициозна за условията на Студената война, в крайна сметка акцентът се пренася върху прозрачността като инструмент за изграждане на доверие между държавите. В края на 80-те години се формира експертен панел в рамките на ООН, който в доклада си от 1991 г. препоръчва създаването на регистър на конвенционалните въоръжения. Общото събрание приема препоръката и регистърът започва да функционира през 1992 г.²⁷

Паралелно с процесите в рамките на ООН усилия за обмен на военна информация като част от сътрудничеството в сферата на сигурността се полагат и в отношенията между **двата враждуващи блока** в условията на Студената война. След края ѝ през 1991 г. САЩ и СССР подписват две ключови споразумения в областта на контрола върху въоръженията – Договора за обикновените въоръжени сили в Европа и СТАРТ-1, които съдържат редица мерки за прозрачност. Година по-късно САЩ и Русия най-сетне подписват **споразумението „Открито небе” (“Open Skies”)**, определено от Държавния департамент като „най-всеобхватният международен режим за изграждане на доверие, разработен някога”.

²⁷ Assessing the United Nations Register of Conventional Arms, UNODA Occasional Papers, №16, April 2009.

3.2. Многостранни механизми за деклариране на въоръженията и разходите за отбрана

3.2.1. Регистър на конвенционалните оръжия на ООН

Целта на прозрачността във въоръженията е да се установи дали някъде по света се стига до извънредно и дестабилизиращо натрупване на оръжия. Според статистиката на ООН от неговото създаване през 1991 г. досега регистърът е получил поне вендъж доклади от над 170 държави, като голямата част от официалния трансфер на оръжие е обхваната от него.

3.2.2. Доклад на ООН за военните разходи

Освен Регистър на конвенционалните въоръжения от 1980 г. ООН разполага и с инструмент за деклариране на военните разходи, който днес се нарича Доклад на ООН за военните разходи. Той също част от усилията за изграждане на доверие между държавите, като се редуцират или поне като се декларираат ежегодните разходи в сферата на отбраната.

3.2.3. Неправителствени бази данни

Данни за вноса и износа на конвенционално оръжие и за военните разходи се публикуват също в рамките на редица регионални организации и от куп неправителствени организации. Една от най-всеобхватните бази данни, която е публична, е тази на Стокхолмския международен институт за изследване на мира (SIPRI). Детайлни данни за военните разходи, въоръжените сили и наличното въоръжение предоставя в своя годишен доклад „Военният баланс” (The Military Balance) и създадената през 1958 г. във Великобритания неправителствена организация „Международен институт за стратегически изследвания” (IISS).

Различните механизми за деклариране на въоръженията и търговията с оръжие са доказателство, че в последните десетилетия има последователни усилия в международен план за изграждане на доверие и предсказуемост между участниците в международните отношения чрез прозрачност. Въпреки това обаче са налице редица ограничения, които на този етап не позволяват пълното разгръщане на потенциала на прозрачността във военно-отбранителната сфера. Тази теза е илюстрирана с изследване на случай „Споровете между САЩ и Китай относно военната прозрачност”.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

На базата на резултатите от дисертационното изследване могат да се направят следните **изводи и препоръки**:

1. Институциите както на демократичните, така и в известна степен на недемократичните държави по различни причини ще бъдат изправени пред нарастващ натиск за повече прозрачност включително по теми, считани до този момент за „чувствителни“ като националната сигурност, външната политика и международните отношения. Обичайно очакванията за сериозни тежки последици от разкриването на дадена информация в тази сфера не се потвърждават от реалността;

2. Вариантите за реакция на засиления натиск за прозрачност са различни, но доброволното, регламентирано и балансирано разкриване на информация е по-доброто решение за официалните институции и за обществото в сравнение с твърдото противопоставяне на новите процеси;

3. Правната база в сферата на достъпа до информация както в национален, така и в международен план, особено по въпросите на международните отношения, има нужда от сериозно усъвършенстване, най-вече в посока на конкретизиране на случаите, в които са допустими ограничения на това право;

4. Още по-важно е коректното прилагане на законовата уредба. То е свързано не само с въвеждането на санкции за държавни служители, които в противоречие със законите ограничават правото на достъп до информация, но преди всичко със сериозни усилия за обучение и постигане на разбиране сред администрацията, академичната общност, неправителствения сектор и обществото за важността на проблема с достъпа до информация и правилното прилагане на законодателството;

5. Наред с насърчаването на активната прозрачност чрез промени в законодателната уредба не бива да се допуска ситуация на излишна, бланкетна прозрачност, на претрупване с безполезна информация, което в крайна сметка ще произведе обратен ефект на търсения. Мерките за активна прозрачност трябва да се съчетаят и с по-сериозни усилия за противодействие на незаконното разпространяване на държавна тайна и друг вид класифицирана информация, защото за да бъде легитимна и ефективна, прозрачността изисква определено ниво на секретност;

6. Институциите трябва да съсредоточат усилията си върху разкриването на информация в интернет чрез използване на мултимедийните възможности на световната мрежа;

7. Създаването и участието в международни инициативи за прозрачност трябва да се насърчава;

8. Доколкото много медии и журналисти все още нямат разбиране за важността на темата „прозрачност”, тяхното активност по въпроса трябва да се насърчи чрез обучение, допълнителна професионална квалификация и други подобни методи;

9. Работейки в един по-открит свят с все повече данни и все повече алтернативни източници на информация, традиционните медии са изправени пред куп нови отговорности и предизвикателства, свързани с обработката и интерпретацията на информацията;

10. Основната функция на увеличаващата се прозрачност по сложни теми като международната политика би трябвало да е по-високо качество на обществения дебат, а не създаването на излишна сензационност. В тази връзка посоката, в която следва да върви международната журналистика, е към създаване на делиберативни медии, „разкриващи ценностните дилеми и трудните избори, съпътстващи публичните въпроси, така че да дадат възможност на публиката по-ясно да разбере съответните факти и компромисите, свързани с решаването на обществените проблеми”²⁸;

11. Самите медии неизбежно ще се наложи да станат обект на процеса на увеличаваща се прозрачност, защото темите „граждански контрол върху медиите”, „демократизиране на медиите”, „медийна отчетност” и „медийна прозрачност” ще стават все по-актуални в демократичните общества;

12. В научен план изследванията по темата „прозрачност” тепърва ще се разрастват, защото необходимостта от експертиза по въпроса коя информация следва да е публична и коя – не, ще става все по-голяма от практическа гледна точка. Управлението на информацията ще има все повече шансове да се утвърди като отделно научно направление, доколкото има отличаващи се характеристики в сравнение с журналистиката и връзките с обществеността;

13. Във връзка с прозрачността в по-широк контекст (включително извън сферата на международната политика) могат да се отправят и по-конкретни предложения за промяна на законовата и институционалната среда в *България* в следните посоки:

- реформа в законодателството за достъп до информация с цел насърчаване на активната прозрачност; въвеждане на санкции за държавни служители, които незаконно

²⁸ CARCASSON, Martin, Leah Sprain. Key Aspects of the Deliberative Democracy Movement. *Public Sector Digest*, Summer 2010.

задържат обществена информация; въвеждане на специална защита на информаторите в администрацията (т. нар. whistleblowers); адаптиране на националното законодателство съгласно Принципите от Претория (2013 г.) за баланса между защитата на националната сигурност и правото на информация; присъединяване на България към Конвенцията на Съвета на Европа за достъпа до официални документи;

- създаване на институцията „информационен комисар”, която следва да осъществява надзор върху процеса на разкриване на информация от централната и местните власти;

- създаване на национален център за декласифициране на информацията към Държавна агенция „Архиви” (или друг подобен механизъм, който да гарантира достъпа до декласифицирани документи); извършване на проверка, одит или друг вид преглед на законосъобразността на процедурите по класифициране, декласифициране на документи, както и по предоставяне на достъп до декласифицирани документи;

- създаване на портал за отворени данни в съответствие с Директивата на ЕС за повторна употреба на информацията от обществения сектор, без този портал да замени разкриването на оригиналните документи;

- подобряване на обществените регистри;

- присъединяване на България към „Инициативата за прозрачност на добивната промишленост” (EITI);

- създаване на секторни планове за увеличаване на прозрачността в нереформирани или слабо реформирани системи като здравеопазването, съдебната система и сектора за сигурност (особено по отношение на външнополитическия механизъм);

- създаване на изцяло нова интернет страница на МВнР, която да отстрани пропуските, посочени в емпиричното изследване;

- усъвършенстване на парламентарния контрол върху сектора за сигурност, включително чрез: изготвяне на задължителни доклади и анализи от страна на изпълнителната власт до Народното събрание по въпроси на външната политика, сигурността и отбраната; въвеждане на механизъм за оповестяване на информация, за която правителството настоява да остане тайна (съобразно препоръката на ПАСЕ); промяна на сегашния принцип на работа на парламентарните комисии по външна политика и отбрана, според който заседанията им по правило са закрити;

- анализ на възможностите за използване на прозрачността като външнополитически инструмент; създаване на звено към МВнР за публична дипломация;

- усъвършенстване на работата на обществените съвети към държавните институции, включително гарантиране на прозрачност на дейността им; създаване на обществени съвети към медиите;

- създаване на програми за обучение на служителите от администрацията и обществения сектор по въпросите на достъпа до информация;

- насърчаване на медийната прозрачност чрез въвеждане на задължение за разкриване на рекламните договори на медиите и на друга информация с надделяващ обществен интерес;

- подобряване на финансовата прозрачност – създаване на независима фискална институция с публични анализи и доклади; публикуване на повече информация от базите данни на приходните администрации; усъвършенстване на т. нар. финансов рейтинг на общините, подобряване на информацията за дейността на управление „Банков надзор” в БНБ и др.

Научни публикации по темата на дисертацията:

1. „Хипотезата за контрахегемонистичните новини (значение на източниците на информация)”, *Годишник на ФЖМК*, т. 20/2013 г. Под печат;
2. „Медии, прозрачност и военни отношения (анализ на многостранните механизми за деклариране на въоръженията)” – предадена за включване в Първия докторантски сборник по „Интегрираната програма за обучение и подкрепа на докторантите по социални и хуманитарни науки”;
3. ‘Media and International Relations Interaction Model’ – Institute for Security and International Studies - <http://www.isis-bg.org/index1.html>, Research Reports, 2013;
4. ‘The Transparency Dilemma of International Relations’. In: PhD Students’ Forum: Dialogues in the Field of International Relations, Security, Human Rights and EU Studies. Fulbright International Summer Institute, 2012;
5. ‘Transparency in Foreign Policy and International Relations (A Case Study of the Bulgarian Participation in ‘Open Government Partnership’ – публикувана на интернет страницата на Третата глобална конференция за изследвания на прозрачността, <http://campus.hec.fr/global-transparency/wp-content/uploads/2013/10/Yordanova-Transparency-in-foreign-policy-and-international-relations-.pdf>.

Научни участия и квалификации:

- проект „Монолог или диалог. Светът в обектива на глобалните телевизии” с ръководител доц. д-р Мария Нейкова, Университетски комплекс по хуманитаристика;
- проект „Интегрирана програма за обучение и подкрепа на докторанти по социални и хуманитарни науки”, Софийски университет;
- Third Global Conference on Transparency Research (“Трета глобална конференция за изследвания на прозрачността”), НЕС, Париж, 24 – 26 октомври 2013 г.;
- Първа обща докторантска конференция в рамките на „Интегрирана програма за обучение и подкрепа на докторантите по социални и хуманитарни науки”, 22-23 февруари 2013 г., гр. София;
- Докторантска лятна школа по изследователски методи и техники в социалните и хуманитарните науки, 3 - 9 юни 2013 г., Китен;

- научен семинар „Псевдоуниверсалиите в сравнителните изследвания (преход, популизъм, европеизация)” с ръководител доц. Румяна Коларова;
- преминат курс “Дисертацията. Подготвяне, оформяне, защита” при проф. Иван Камбуров;
- преминат курс „Теории за международните отношения” при доц. д-р Мария Нейкова;
- “Fulbright International Summer Institute” FISI 2012, 13 – 17 август 2012 г., гр. Правец;
- участие в „Деня на докторанта”, 17 май 2013 г., ФЖМК, СУ;
- водене на упражненията на студентите III курс “Международна журналистика” по дисциплината “Световната политика в медиите”.