

Увлечение лоббизмом Как небольшие страны покупают уважение за рубежом

ПОНАРС Евразия
Аналитическая записка № 308
Сентябрь 2013 г.

Скотт Радниц
Университет Вашингтона

С недавних пор постсоветские государства ярко засветились в туманностях глобального пиара. Такой подход к внешней политике характеризуется (но не ограничивается) такими элементами, как привлечение фирм, занимающихся связями с общественностью, лоббирование местных законодательных органов, стимулирование лидеров общественного мнения и активное привлечение международных СМИ. Цели этой политики не всегда очевидны, но могут заключаться в привлечении иностранных инвестиций, в обретении членства в международных организациях, в законодательных изменениях, в восстановлении репутации, подпорченной нарушениями международных норм, и в изменении внешней политики других государств. Увлечение лоббизмом – глобальная затея, особенно популярная среди авторитарных государств (и особенно тех, у кого в избытке ресурсных богатств), которая, кажется, становится постоянной частью внешнеполитических портфолио.

В данной статье анализируются недавние попытки воздействия на западные правительства двух государств – Грузии и Азербайджана. Это не единственные страны в регионе, использующие лоббирование: Казахстан и Туркменистан, среди прочих, также известны тем, что «полируют» свои репутации путем найма пиар-фирм и известных публичных персон. Но эти две кавказские страны показывают, насколько маленькие страны, до 1990-х не соприкасавшиеся с практиками Вашингтонских политических кругов, могут прыгнуть выше своей головы в формировании международного мнения. Несмотря на то, что Тбилиси и Баку преследуют разные цели, их объединяет склонность к избирательному и стратегически направленному фокусированию ресурсов для получения максимальной выгоды – к подходу, который я называю асимметричной дипломатией.

Кавказ: неудовлетворённость и расплата

Как и другие несправедливо подгоняемые под один шаблон страны с неустойчивой демократией, Грузия и Азербайджан пытались сформировать

благосклонное мнение о себе среди элит и общественности. Поэтому их риторика, обращенная к иностранным аудиториям, акцентирует внимание на их стратегической важности (перекресток между Европой и Азией, коридор для нефти и газа), истории (древние цивилизации, давние религиозные традиции, подорванная государственность, борьба за независимость) и ценностях (мультиэтническая толерантность, соблюдение международных договоров, усилия по защите прав человека и проведению честных выборов). Этими фигурами речи они походят не только на другие постсоветские, но также на многие ближневосточные и африканские государства.

Однако перед Грузией и Азербайджаном стоят незаурядные внешнеполитические задачи. Отличительным признаком обеих стран является то, что часть их международно-признанной территории оккупирована иностранным государством. Следовательно, их цели не ограничиваются улучшением собственного имиджа. Лоббизм выступает также средством смещения баланса сил не пользу их противников: для Тбилиси таковым выступает Россия (а также противостоящие политики внутри страны), для Баку – Армения.

Более того, оба государства рассматривают себя исходящими из неблагоприятного положения. Пока для России, безуспешно пытающейся быть услышанной американской общественностью, недостаток мягкой силы компенсируются экономической и военной мощью, для Грузии становится все важнее глобальное убеждение. Азербайджан сталкивается с обратной проблемой: он превосходит Армению экономически, но не удовлетворен статусом-кво «замороженного конфликта» и отставанием от Армении в лоббировании в американском Конгрессе. Асимметричная дипломатия помогает обеим странам отчасти компенсировать это неблагоприятное положение путем концентрации ресурсов либо там, где их противник слабее (мягкая сила для Грузии), либо там, где их максимально используемые активы имели бы наибольшее воздействие (деньги в случае с Азербайджаном).

Зарождение и исчезновение традиционной дипломатии

Периферийные постсоветские страны, появившись на сцене в 1991 году, имели мало средств для ведения дипломатической деятельности. В 1920-х гг. Грузия и Азербайджан недолгое время были независимыми государствами, но это не выразилось в формировании инфраструктуры органов внешних сношений. Поэтому им пришлось ускоренно учиться в то самое время, когда они боролись с внутренними и иностранными конфликтами. Эти годы оказались определяющими: оба государства лишились частей своих территорий в пользу государств, ставших буквально предметом одержимости их внешней политики: для Грузии это Россия, для Азербайджана (в меньшей степени) Армения. Кроме того, они сразу стали искать союзников. Азербайджан под руководством Абульфазы Эльчибея рассматривал как родственную страну Турцию, имея в виду культурные связи и ее поддержку в войне с Арменией. Грузия сблизилась с Азербайджаном в противостоянии российскому давлению, а также в некоторой степени с Ираном – благодаря торговым связям.

Когда националистические подстрекатели сменились на солидных чиновников советской эпохи, оба государства смогли стабилизировать внешнюю политику и выстроить дипломатическую инфраструктуру. И Эдуард Шеварнадзе,

и Гейдар Алиев работали на то, чтобы развивать отношения с игроками за пределами региона и присоединиться к авторитетным международным организациям. С этой целью обе страны стремились и были допущены в программу НАТО «Партнерство ради мира». Также Азербайджан подписал в 1994 году крупный контракт с западными нефтяными компаниями, а Грузия в 2000 году присоединилась к ВТО. В этот период обе страны опирались в достижении своих интересов на традиционную дипломатию.

В последующее десятилетие несколько изменений привели к тому, что обе страны разнообразили свои дипломатические портфели. Во-первых, советских аппаратчиков сменило пришедшее к власти молодое поколение политиков с глобальным сознанием: в Грузии в результате Революции роз, в Азербайджане после того, как Гейдару Алиеву унаследовал его 41-летний сын Ильхам – и то, и другое в 2003 году. Во-вторых, в обеих странах стабилизировались политические системы, что высвободило ресурсы для решения более широкого ряда внешнеполитических задач. В третьих, негативная реакция в ответ на продвижение западной демократии в 2000-х гг. породила общий цинизм по отношению к исходящей из Вашингтона благородной риторике и к Западу, в целом. В результате сложения этих факторов, Тбилиси и Баку стали играть во внешней политике по менее строгим правилам, дополняя методы традиционной дипломатии деньгами в качестве средства обретения друзей и влияния на общественное мнение.

В Грузии президент Михаил Саакашвили и его команда революционеров с западным образованием пришли в правительство, намереваясь радикально переориентировать внешнюю политику страны. Саакашвили был открыт доступ к высшему руководству США. Его высоко ценил президент Дж. Буш-мл., видевший в реформаторе одновременно и оправдание своей «программы свободы», и бастион против России. Саакашвили также развил связи с лидерами Конгресса, консервативными «мозговыми центрами» и СМИ. Он пользовался восторженной поддержкой влиятельного сенатора (и будущего кандидата в президенты) Джона МакКейна, а также нанял неоконсерватора Рэнди Шейнеманна в качестве советника по внешней политике, чтобы расширить свои связи в Вашингтоне.¹ Кроме того, Саакашвили появлялся в западных СМИ, включая канал ВВС и шоу Ларри Кинга на CNN, расхваливая грузинскую демократию перед англоязычной аудиторией и «набрасываясь» на российские имперские планы.

После 2008 года Саакашвили увеличил масштаб использования услуг фирм-лоббистов – по двум причинам. Во-первых, его друг Дж. Буш-мл. больше не был президентом – этот пост занял Барак Обама, который не был идеологическим сторонником Саакашвили и продвигал «перезагрузку» отношений с Россией. Во-вторых, ставки Саакашвили в США упали после грузино-российской войны 2008 года, когда в официальном докладе ЕС по итогам изучения войны большая часть вины была возложена на Грузию. В 2010 году грузинское правительство наняло *Podesta Group* и *Gephardt Group* – лоббистские фирмы, привлекающие бывших тяжеловесов Демократической партии, тесно связанных с администрацией президента Обамы²

¹ <http://harpers.org/blog/2013/10/the-bloom-comes-off-the-georgian-rose/>

² <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=21965>; <http://www.civil.ge/eng/article.php?id=22061>

Новые каналы коммуникации стали критически необходимы для Саакашвили, когда его партия столкнулась с серьезной конкуренцией со стороны партии «Грузинская мечта», возглавляемой миллиардером Бидзиной Иванишвили. Выборы 2012 года, столкнувшие две влиятельные фигуры и имевшие геополитические последствия, проходили сквозь фильтр глобальных лоббистских фирм. Иванишвили использовал небольшую часть своих огромных ресурсов для противостояния месседжу соперника, наняв лондонскую лоббистскую компанию BGR (за 25 тыс. долл. США в месяц), вашингтонские «Национальные стратегии», чтобы вести его твиттер-аккаунт и сайт и спонсировать документальный фильм, а также *Patton Boggs*, мощную лоббистскую фирму из Вашингтона.³ Саакашвили перед выборами добился личной встречи с президентом Обамой в Белом доме. Иванишвили парировал, выкупив по целой полосе рекламной площади в *New York Times* и *Washington Post* – материалы жестко критиковали политику действующего грузинского президента и сеяли сомнения относительно его намерений. Эта гонка пиар-вооружений развилась, возможно, оттого, что оба политика намеревались предотвратить фальсификацию выборов противной стороной или заранее найти союзников на тот случай, если бы неубедительные результаты выборов потребовали международного посредничества.

В Азербайджане к лоббированию пришли не столь внезапно. По мере того как сделки по каспийской нефти стали приносить доходы, а на дипломатическую службу стали приходиться представители молодого поколения, правительство начало инвестировать в зарубежный имидж страны. Часть усилий была направлена на то, чтобы «сгладить» имидж авторитарности режима младшего Алиева. С этой целью чиновников из Совета Европы угощали в Баку в рамках «икорной дипломатии». Согласно данным организации «Европейская инициатива по стабильности», эта стратегия оказалась успешной: членов парламентской ассамблеи Совета убедили «обелять» процесс проведения выборов в Азербайджане начиная с 2006 года.⁴

Чтобы азербайджанский голос был услышан в американской политике, Баку с помощью энергетических компаний смог создать внушительные коалиции влиятельных людей. Созданная в 1995 году Американо-азербайджанская торговая палата гордо представила в качестве советников Генри Киссинджера и Джеймса Бейкера. Чуть позже сын азербайджанского министра транспорта и бывший председатель Банка Азербайджана основали Азербайджано-американский альянс (ААА).⁵ Согласно веб-сайту организации, ее миссия заключается в том, чтобы «благоприятствовать атмосфере взаимного понимания и уважения между народами Азербайджана и Америки». Организация стремится подчеркнуть три проблемы: Нагорно-Карабахский конфликт с Арменией; статью 907 «Акта поддержки свободы для России, зарождающихся евразийских демократий и открытых рынков» 1992 года, запрещающую оказание Азербайджану

³ <http://thehill.com/blogs/global-affairs/asia-pacific/286425-k-streets-gravy-train-runs-dry-as-georgia-moves-past-election>; http://thecable.foreignpolicy.com/posts/2012/01/30/inside_the_other_georgian_lobbying_effort_in_washington

⁴ http://www.esiweb.org/pdf/esi_document_id_131.pdf

⁵ <http://thehill.com/business-a-lobbying/197681-azerbaijan-plants-flag-in-dc-lobbying-scene->

демократической помощи без отставки президента; и Ходжалинскую резню.⁶ Альянс не только проводил «гала-обеда» с влиятельными политиками в Вашингтоне, среди которых были Джон Бейнер и как минимум четыре американских сенатора, но и организовал съезд в Баку, на котором были, среди прочих, бывший сенатор Ричард Лугар, послы Ричард Морнингстар и Мэттью Бриза и экс-губернатор и министр торговли Билл Ричардсон.⁷ Как и Грузия, Азербайджан нанял несколько вашингтонских фирм-лоббистов, включая *Podesta Group* и *Livingston Group*, чтобы повлиять на американскую политику. Их лоббисты агрессивно противостояли развернувшейся в СМИ критике президентских выборов 2013 года, которые, по мнению независимых наблюдателей, были серьезно сфальсифицированы.⁸

Другой компонент пиар-стратегии Баку – повышение узнаваемости названия «Азербайджан» за рубежом, причем вне контекста страны или ее политики. Режим младшего Алиева взял это на себя и, как это ни странно, наладил с этой целью экспорт культа личности Алиева-старшего – теперь в парках по всему миру стоят по крайней мере 15 статуй и бюстов Гейдара Алиева.⁹ Также режим стремится ставить бесполезные, но броские рекорды, включая самый высокий в мире флагшток (до тех пор, пока этот рекорд не был превзойден Таджикистаном в 2011 году) и предполагаемое здание высотой в километр, запланированное как центральное в планировке города стоимостью 100 млрд долл. США на искусственных островах в Каспийском море.

Также власти Азербайджана работали над тем, чтобы отдельно распространять информацию о Ходжалинской резне, используя, в частности, рекламное пространство на нью-йоркской Таймс-сквер и в метро Вашингтона.¹⁰ Что еще более интересно, Баку пролоббировал принятие несколькими зарубежными национальными и местными legislatures резолюций, признающих события в Ходжалах геноцидом либо преступлением против человечности. На сегодняшний день подобные решения были приняты в 11 странах и 12 штатах США, включая Арканзас, Нью-Мексико, Западную Вирджинию и Нью-Джерси.¹¹ Эта кампания зеркально отображает давние попытки армянского лобби добиться признания геноцида армян в 1915 году.

Будущее асимметричной дипломатии

Вся эта деятельность поднимает вопрос о том, окупаются ли асимметричная дипломатия. С одной стороны, расходы невелики. Несколько миллионов долларов в год – небольшие траты в сравнении со стоимостью зарубежных миссий и увеличением военных расходов, особенно для Азербайджана. Часть ощутимой прибыли приходит просто от того, что страны становятся «обозначены на карте» для публики, которая не знает о них почти ничего. С учетом такой малой базы знаний, инвестиции в то, чтобы создать в умах американских избирателей и групп

⁶ Ходжалинская резня – эпизод в Нагорно-Карабахской войне, в ходе которого армянские партизаны атаковали и убили более 150 мирных жителей – этнических азербайджанцев (1992 год).

⁷ <http://usazconvention.org/sessions.html>

⁸ http://www.nytimes.com/2013/10/11/world/asia/observers-say-azerbaijan-election-marred-by-fraud.html?_r=0

⁹ <http://www.rferl.org/content/azerbaijan-biggest-export-heydar-aliyev/24727872.html>

¹⁰ <http://azerbaijanamericaalliance.org/2013-khojaly-awareness-campaign>

¹¹ <http://files.preslib.az/projects/khojali/rukhojali/gl5.pdf>

давления позитивные ассоциации, могут в долгосрочной перспективе окупиться. Аналогично, иметь на своей стороне несколько сочувствующих конгрессменов или политических репортеров может означать возможность изменить ход голосования по касающемуся тебя вопросу, особенно если большинство законодателей не имеют интересов в деле.

С другой стороны, осязаемая отдача незначительна. Например, несмотря на то что Карабах является первоочередной проблемой азербайджанской внешней политики, ни случайные речи конгрессменов, ни законодательные резолюции по Ходжалам не изменяют, похоже, политики США, которые поддерживают договорное решение. Не изменит это и регионального баланса сил, который, учитывая предполагаемое вмешательство России, склоняется на сторону Армении. Лоббизм Саакашвили в Соединенных Штатах не обеспечил Грузии защиты со стороны США после российского вторжения на ее территорию (хотя, возможно, подтолкнул администрацию Буша к тому, чтобы преждевременно приблизить Грузию к НАТО – что, вероятно, помогло форсировать войну). Предпринятое Саакашвили запугивание избирателей образом его оппонента также не повлияло на выборы в его пользу.

Несмотря на это, лоббизм, вероятнее всего, сохранится. Даже при наличии небольшой измеряемой отдачи политики рады – хотя и сложно посчитать, насколько – осадить своего противника. Этот спор подогревается новым событием в сфере традиционной дипломатии: открытием в 2006 году генерального консульства Азербайджана в Лос-Анджелесе – городе, где немного азербайджанцев, но самая высокая концентрация армян за пределами Армении. Первый генконсул на этом посту обосновал это открыто: «Одна из наших целей – сделать азербайджанскую точку зрения известной здесь».¹² Циркуляция аргументов самопровозглашенного Давида в публичном пространстве, будь то *New York Times* или станции американского метро, приносит ему нематериальную выгоду, когда тот все-таки отвечает на выпад выбранного Голиафа – будь противник армянским лобби или Владимиром Путиным (и его доверенными лицами). Тем временем, влиятельные фирмы-лоббисты получают прибыль, когда оба соперника вовлекаются в коммуникационную гонку вооружений и требуется все больше дорогостоящих услуг. Наверное, именно они и выигрывают от этого по-настоящему.

¹² http://www.azer.com/aiweb/categories/magazine/ai143_folder/143_articles/143_suleymanov_elin.html

**Elliott School of
International Affairs**

THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY

PONARS ● NEW APPROACHES
E U R A S I A ● TO RESEARCH AND
● SECURITY IN EURASIA

© PONARS Eurasia 2012. Данный текст основан на аналитической записке на английском языке с тем же номером. ПОНАРС Евразия представляет собой международную сеть ученых, разрабатывающих новые подходы к изучению проблем внутренней и внешней политики, безопасности и сотрудничества в России и Евразии. ПОНАРС Евразия базируется в [Институте исследований Европы, России и Евразии \(IERES\)](#) Школы международных отношений им. Эллиотта Университета Джорджа Вашингтона. Публикация осуществлена при поддержке грантов Корпорации Карнеги в Нью-Йорке и Фонда Джона Д. и Кэтрин Макартуров. www.ponarseurasia.org