

**К.А.Коновалова**

## **Парагвай и фактор лидерства Бразилии в регионе**

Работа посвящена малоисследованной в России и за рубежом теме — диалогу Парагвая и Бразилии в контексте лидерства или, по крайней мере, особой роли Бразилии в южноамериканском регионе. Как исторические, так и нынешние особенности этого диалога раскрываются на фоне различных аспектов лидерства Бразилии — экономического, интеграционного и связанного с поддержкой демократии. Автор показывает, что между Парагваем и Бразилией существует многолетнее тесное партнерство, в рамках которого есть нескольких уровней интересов политических и бизнес-сообществ, часто противоречащих друг другу. Кроме того, в контексте двусторонних связей возникают сюжеты, создающие как возможности, так и своего рода препятствия для того, чтобы Бразилия могла играть особую роль в регионе. Испытывая давление со стороны Бразилии, парагвайские элиты в то же время способны использовать международные амбиции страны-соседа для получения дополнительных экономических дивидендов и внешней легитимизации.

**Ключевые слова.** Парагвай, Бразилия, *Mercosur*, *Unasur*, двусторонние отношения, региональное лидерство, асимметричное партнерство.

DOI: 10.31857/S0044748X0014981-8

Статья поступила в редакцию 28.12.2020.

### **ВНЕШНЯЯ ПОЛИТИКА ПАРАГВАЯ И УСИЛЕНИЕ РОЛИ БРАЗИЛИИ В РЕГИОНЕ: ИСТОРИЧЕСКИЕ ТОЧКИ ПЕРЕСЕЧЕНИЯ**

Рассуждая о центросиловых конфигурациях в Латинской Америке и ее субрегионах, исследователи не склонны специально концентрироваться на Парагвае. Низкий даже по латиноамериканским меркам уровень человеческого и инновационного развития, хронические проблемы с безопасностью (в частности, наличие криминогенной слабоуправляемой территории в области «трехграничья» [1, р. 75]), отсутствие повестки, задающей тренды в латиноамериканских структурах, существенно ограничивают возможности

---

**Ксения Александровна Коновалова** — аспирант СПбГУ (РФ, 199034 Санкт-Петербург, Университетская наб., 7-9, k.konovalova@spbu.ru).

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20-39-90002 «Современный Парагвай в системе международных отношений».

Парагвая влиять на международные отношения в регионе. В рейтинге мадридского Королевского института международных и стратегических исследований Элькано (*Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*), с помощью которого оценивается международное влияние государств с точки зрения экономической мощи, международной привлекательности и силовых ресурсов, Парагвай стоит на последнем месте среди стран Южной Америки [2].

Однако такой аспект внешней политики Парагвая, как тесные связи с Бразилией — одним из «несущих» игроков международного порядка в Южной и Латинской Америке, — заслуживает пристального внимания. Само по себе формирование парагвайско-бразильских отношений в их нынешнем глубоко асимметричном виде было сопряжено с иерархизацией южноамериканской субсистемы, возникшей в ходе крупного конфликта 1864—1870 гг. и поражения в нем Парагвая, развивавшегося ранее, по региональным меркам, довольно динамично. Разгром Парагвая участниками тройственного альянса (Бразилия, Аргентина, Уругвай) и последовавшая за этим оккупация принесли Бразилии не только экономические дивиденды, увеличение территории, но и выгодные геополитические перемены. Как отмечает известный историк Парагвая Диего Абенте Брун, Бразилия, доведя войну до полного сокрушения парагвайской живой силы и материальных ресурсов, лишала Аргентину — свою соперницу за доминирование на Ла-Плате — потенциально сильного, культурно близкого союзника [3, pp. 65-69].

Парагвай, реконструированный после катастрофы 1870 г. и находившейся уже на положении буферного государства, продолжил играть знаковую роль в геополитических планах Бразилии, которая с началом XX столетия стала стремиться к статусу великой державы. Для усиления Бразилии и обеспечения ее национальной безопасности была разработана так называемая концепция живых границ (*fronteiras vivas*), в рамках которой предлагалось сосредоточить внимание на Парагвае. Создатели этой концепции, появившейся в недрах бразильской военной элиты, делали акцент на том, что Бразилия, исполняя предназначение быть гегемоном Южной Америки, предписанное ей самой исторической судьбой, должна колонизировать границы с соседними странами, проводя «ползучую» демографическую и экономическую экспансию. В ла-платском ареале особый интерес с этой точки зрения представляли как обширная граница с Парагваем, которую он был не в состоянии осваивать самостоятельно, так и колоссальный потенциал речной системы Параны [4, pp. 88-89]. Внешними рычагами для восхождения Бразилии с началом холодной войны стали равнение на США и попытки выстроить с этой супердержавой такие отношения, при которых региональное окружение признавалось бы сферой влияния Бразилии. Неотъемлемой частью этого становилось самовосприятие Бразилии в роли регионального флагмана сдерживания коммунизма, что воплотилось в еще одной геополитической теории — «теории гемициклов» (*teoría dos hemicíclulos*). Тому, что Парагвай оказался важной картой и в этой бразильской геополитической и антикоммунистической игре, способствовали сами США. Вашингтон сразу проявил особый интерес к этой небольшой стране: ведь срединный Парагвай мог стать как опорным пунктом для транснационального распространения «красных» революций по всем важнейшим для

североамериканских интересов государствам Южной Америки, так и, напротив, для их сдерживания [5, pp. 19-20]. Тем самым для Бразилии с ее амбициями в регионе и стремлением в рамках биполярной системы опираться на фактор США Парагвай становился знаковым контрагентом. В то же время и Парагвай выстраивал свой курс, исходя не только из объективных обстоятельств соседства и огромной разницы материальных потенциалов с Бразилией, но и из субъективного фактора — выбора элит.

Утрата реального национального суверенитета в 1870 г. привела Асунсьон к зависимости сразу от многих региональных и экстрарегиональных игроков. В ближайшем геополитическом окружении основой его внешней политики стал маятниковый курс — балансирование между Аргентиной и Бразилией. Оно имело и яркую внутреннюю проекцию: на каждого из соседей были ориентированы разные элитарные группировки и две главные партии страны — Либеральная (*Partido Liberal*) и Национальная республиканская ассоциация — Партия Колорадо (*Asociación Nacional Republicana — Partido Colorado*) [6]. С приходом к власти генерала Альфредо Стресснера (1954—1989 гг.) маятник качнулся в сторону Бразилии. «Использование привлекательности его страны для Бразилии» стало стратегическим выбором генерала, его «ловким планом по переформатированию региональных альянсов... (с целью) нейтрализовать внутреннюю и внешнюю оппозицию» [4, p. 88]. Плодами этого выбора оказались комплементарная концепция «живых границ», геополитика «марша на Восток», заключавшаяся в том, чтобы стимулировать бразильских колонистов (позже их стали называть «брасигуайос», от *brasileiro + paraguayano*) занимать земли на востоке Парагвая, и поощрение их хозяйственной деятельности в своей стране, а также возведение крупнейшей в мире бинациональной парагвайско-бразильской ГЭС *Itaipu*. Электроэнергия *Itaipu* стала двигателем юго-восточного сегмента промышленной сети Бразилии, подстегивая местную индустриализацию, поэтому страна была готова взять на себя львиную долю финансирования этого мегапроекта. Благодаря строительству ГЭС экономика Парагвая начала расти стремительными темпами. Бразилия спонсировала сооружение и обновление в стресснеровском Парагвае и многих других важных объектов городской, транспортной, социальной инфраструктуры, а также вкладывала средства в парагвайские вооруженные силы. В совокупности это позволяло стресснеризму представлять сближение с Бразилией как акт патриотизма и заботы о прогрессе государства, заменяя в политическом дискурсе негативную историческую память отношений с этим соседом «передоверием» ему задачи развития Парагвая. С другой стороны, стресснеровский Парагвай способствовал созданию благоприятного регионального имиджа Бразилии как проводника конструктивного панамериканизма, поддерживал Бразилию на международных форумах [7, pp. 220-241].

#### **ПАРАГВАЙСКО-БРАЗИЛЬСКИЕ ОТНОШЕНИЯ: АКЦЕНТЫ ИССЛЕДОВАТЕЛЕЙ**

Как было показано выше, стресснеровская диктатура создала основу следования Парагвая за Бразилией как за ключевым актором региона, при котором возвышение Бразилии приносило выгоды самому Парагваю.

Представляется, что вопрос об особых отношениях нынешнего — демократического — Парагвая с Бразилией в плоскости лидерских устремлений последней может быть интересным и новым предметом историко-политологического исследования в силу ряда обстоятельств. Во-первых, потому что вопрос о государствах, которые бы полагались на Бразилию как на основную силу и двигатель международных процессов, по крайней мере, в Южной Америке, является стержневым для дискуссии о ее потенциале как лидера [8]; [9]. Во-вторых, в свете того, что исследователи указывают на большое влияние стресснеровского наследия на политическую реальность и международный курс Парагвая и после переворота 1989 г., закончившего со стресснеризмом [1]; [7, р. 213-214]; [10].

Изучая парагвайско-бразильские отношения как асимметричные, ученые в основном фокусируются на следующих вопросах: структурные проблемы южноамериканской интеграции [11, сс. 63-68]; [12, с. 198]; внешняя политика Парагвая как периферийного государства, находящегося в устойчивой зависимости от соседей по южноамериканскому региону [13, сс. 5-8]; [14]; особенности самопредставления Бразилии как великой державы и функции, которые отводятся ей в таком статусе ее правительствами [15]; [16]; [17]; [18]. Тезис о хронической зависимости Парагвая от Бразилии, за пределами сюжетов об особенностях капитализации ГЭС *Itaipu* двумя нациями и о лобби брасигуайос [1, рр. 78-79]; [19, рр. 40-43]; [20, рр. 9-11, 18-20] в парагвайской политике, остается не детализированным в контексте разницы региональных статусов Бразилии и Парагвая. В то же время исследователи все же обращают внимание на значение системных соображений парагвайской стороны, неизбежно отсылающих к региональной проекции Бразилии, в деле выстраивания взаимодействия с данным соседом. В этом плане стоит обратить внимание на работы, в которых отмечается, что Парагвай ищет возможности «мягкого уравнивания» Бразилии в регионе [1, р. 80]; [21, рр. 9-16], или рассматривается вопрос о позитивном взаимодействии Луиса Инасиу Лулы да Силвы (период президентства 2003—2010 гг.) и Фернандо Луго (период президентства 2008—2012 гг.) на общем фоне кооперации правительств «левого поворота» [10, рр. 198-199]; [1, р. 78]; [22, р. 396].

В этом смысле данная статья, ориентированная на понимание комплексных связей Парагвая и Бразилии в ракурсе особой региональной роли Бразилии, представляется актуальной и новаторской. Кроме общенаучных методов в материале использованы методы историзма и структурного анализа. Метод историзма позволяет заметить константы и изменения в парагвайско-бразильских отношениях в ходе таких процессов, как демократический транзит в Парагвае, левые и правые «повороты» в Парагвае и Бразилии в XXI в. Структурный анализ дает возможность оценить содержание бразильского направления парагвайской политики и отметить внимание самой Бразилии к соседней стране с учетом различных сфер, в которых проявляется бразильское лидерство в регионе. Эти сферы мы очерчиваем, опираясь на историографию феномена бразильского восхождения и лидерства. Во-первых, это — экономическое преобладание Бразилии в Южной Америке, готовность способствовать улучшению социально-экономических условий во всем регионе, брать на себя различные издержки осуществления проектов регионального развития [8, рр. 7-8]; [11, с. 74]; [23].

Во-вторых, это — такие южноамериканские интеграционные структуры, как Общий рынок стран Южного конуса (*Mercado Común del Cono Sur, Mercosur*), Союз Южноамериканских наций (*Unión de Naciones Suramericanas, Unasur*), которые могут трактоваться через призму институционализации влияния Бразилии на региональные дела, как инструменты обеспечения многосторонней легитимности ее шагов [18, p. 66]; [21, pp. 7, 10]; [23]. В-третьих, это — вопрос поддержки демократии в регионе, который может быть отнесен к области ценностного лидерства Бразилии [9]; [19]; [24].

## ОСОБЕННОСТИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОТРУДНИЧЕСТВА

Парагвай остается одной из самых бедных и слаборазвитых стран Южной Америки и одновременно участником важных для Бразилии трансграничных экономических и миграционных потоков, а также транспортно-логистических сетей. Так что взаимодействие с Асунсьоном может быть показательно для Бразилии с точки зрения демонстрации ее возможностей как держателя и координатора региональных ресурсов для развития. Можно привести различные примеры участия Бразилии в экономическом «оздоровлении» Парагвая. В частности, Бразилия традиционно является одним из основных заемщиков, доноров гуманитарной помощи и помощи содействию его развитию [25, p. 26]; [26, pp. 131-134], а также входит в тройку его крупнейших инвесторов [27].

Такой расклад в двусторонних отношениях сформировался еще во второй половине XX в., а на современном этапе к нему добавились инструменты, связанные с укреплением доминирующей роли Бразилии при правительствах, Партии трудящихся (*Partido dos Trabalhadores, PT*). Речь идет о расширении зарубежного инвестирования и импортозамещения Бразилии за счет *Mercosur* [11, с. 48], углублении торговой и инфраструктурной интеграции в этой организации, о кредитовании соседей Национальным банком экономического развития (*Banco Nacional do Desenvolvimento, BNDES*) [28]. Самым характерным примером можно считать финансирование инфраструктурных проектов *BNDES* в Парагвае через Фонд структурной конвергенции *Mercosur* (*Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur, Focem*). Он был создан именно по инициативе Парагвая, стремящегося выровнять асимметрии в развитии членов блока. Парагвай получает там самую большую долю финансирования, а Бразилия, будучи самой крупной экономикой по ВВП, но не самой преуспевающей в плане душевого дохода и показателей человеческого развития, взяла на себя более 70% расходов фонда. Как отмечает американский историк Питер Ламберт, решение поддержать парагвайское предложение о *Focem* было в значительной степени мотивировано политическим престижем и стремлением Лулы да Силвы «стать на более конструктивный путь регионального лидерства» [1, p. 38].

Определенные проекты, осуществление которых зависит от бразильских инвестиций, играют решающую роль для целых отраслей парагвайской индустрии, в частности, для производства мяса или цемента, и даже, потенциально, для превращения Парагвая в носителя региональных ноу-хау. Так, в 2019 г. Бразилия возглавила международную инициативу по строительству в Парагвае первого в Латинской Америке завода по производству

возобновляемого биотоплива [29, р. 70], который может стать визитной карточкой страны в условиях постоянно растущего интереса мирового сообщества к «зеленым» технологиям.

Но подобные проекты — довольно редкое явление, а сама система и историческая логика экономических связей Парагвая и Бразилии приводят к тому, что периферийная специализация Парагвая сохраняется. Это обусловлено тем, что субъекты бразильской экономической экспансии опираются в Парагвае на параллельные структуры влияния — на крупных латифондистов, значительное число которых составляют собственно бразильские переселенцы, т.е. богатые фермеры-брасигуайос, — и на несовершенство местного законодательства о распределении и использовании земли, налогообложении экспорта сельскохозяйственной продукции. В результате стимулы создаются в первую очередь для реализации тех конкурентных преимуществ Парагвая, которые больше связаны с консервацией простого, сырьевого профиля экономики, основанного на сельском хозяйстве и выработке электроэнергии на экспорт. Данный ракурс отношений был заложен стресснеровской политикой и в целом воспроизводился гражданскими президентами из консервативной партии *Colorado* уже после 1989 г.

В демократический период развития Парагвая вопрос его экономической зависимости от Бразилии превратился в мощный фактор социального раздражения и политической мобилизации. Пожалуй, самым болезненным для Асунсьона вопросом в этом отношении являются условия коммерциализации электроэнергии, выработанной на *Itaipu*. В соответствии с приложением «С» к договору об *Itaipu* от 1973 г., Парагвай не может свободно реализовать третьим странам огромный излишек своей доли электричества, а вынужден продавать его Бразилии по фиксированной цене [30]. Президент Ф.Луго первым вывел требования о проведении независимой от Бразилии энергетической политики в официальный внешнеполитический дискурс. В 2009 г. Луго удалось договориться с Лулой да Силвой об утроении компенсации за предоставляемый бразильцам излишек парагвайской электроэнергии и о переводе половины активов предприятия *Itaipu* в парагвайские банки, а также о ряде других позитивных для Парагвая изменений в практике исполнения договора 1973 г. [подробнее см.: 13, с. 6]. С уходом Луго риторика «возрождения национальной гордости» и стремления к самодостаточности в различных вариациях использовалась либералом Федерико Франко (президент с 2011 по август 2013 гг.) и даже нынешним главой государства от *Colorado* Марио Абдо Бенитесом (2018 — н/в).

Но за пределами публичного дискурса парагвайские политические элиты, сознавая большой вес Бразилии как экономического контрагента, постоянно ведут работу по согласованию интересов с ее предпринимателями и политиками. Так, Луго встречался с руководством брасигуайос, стремясь убедить их в том, что его аграрная реформа не повредит их интересам [31, р. 12]. Договор об *Itaipu* должен быть обновлен в 2023 г. В июле 2019 г. М.Абдо Бенитес оказался в центре крупного скандала и едва не был подвергнут импичменту, причиной которого стал факт участия Бенитеса в секретных переговорах с бразильскими партнерами о новой сделке на невыгодных для Парагвая условиях. В открытом же информационном поле все это сопровождалось громкими заявлениями политика о том, что его стране

нужно исходить из «национальных интересов» и прекратить «быть попрошайкой» [32]. Таким образом, соучастниками, по выражению политэкономиста-неомарксиста Сесилии Вуйк, «бразильского субимпериализма» [20] являются сами руководители Парагвая, которые, даже если и заинтересованы в смене экономической модели, то ограничены в своем маневре опасением значительных побочных эффектов.

Несмотря на очень небольшой вес в региональной экономике, Парагвай также является для Бразилии необходимым контрагентом. Во-первых, парагвайский рынок, пусть и узкий, неизменно ориентирован прежде всего на бразильский индустриальный экспорт и помогает поддерживать статус Бразилии как ведущего промышленного производителя Южной Америки, ее конкурентоспособность относительно Китая. Во-вторых, вложения в Парагвай представляют собой низкочувствительный способ транснационализации капитала, что Бразилия оценила довольно давно: в 1980-е годы такие ныне крупнейшие ТНК, как *Banco do Brasil* и *Tigre*, использовали опыт проникновения в Парагвай, чтобы проработать свои стратегии для «покорения» более далеких рубежей [28]. Перенос производств в Парагвай выгоден с точки зрения возможности использования недорогой рабочей силы, невысоких налогов и дешевой электроэнергии. Когда в 2001 г. в Парагвае был принят закон о макиладорас, Бразилия начала широко пользоваться этой опцией, и к 2010-м годам Парагвай превратился в магистральный канал переноса бразильских промышленных производств, а бразильско-парагвайская производственная интеграция, по мнению ряда экспертов, стала развиваться по знаменитому американско-мексиканскому сценарию [33].

#### **ИНТЕГРАЦИЯ КАК АТРИБУТ БРАЗИЛЬСКОГО ЛИДЕРСТВА: ПОЗИЦИЯ ПАРАГВАЯ**

Срединный и транзитный Парагвай стремится получать от южноамериканской интеграции рациональные выгоды. При этом в стране существуют две противоположные идеологические тенденции. С одной стороны, это — позитивное восприятие глубокой интеграции и возможной наднациональности, которая может помочь смягчить негативные эффекты от преобладания Аргентины и Бразилии. С другой стороны, ставка делается на свободу в проведении внутреннего и внешнего курса и на максимальную открытость инвесторам и другим полезным зарубежным партнерам, что может обеспечить только открытый регионализм. Первой позиции придерживаются в основном левоцентристские силы и прогрессисты от *Colorado* (их лидером является Никанор Дуарте Фрутос (президент в 2003—2008)), второй — мейнстрим *Colorado*, Подлинная либерально-радикальная партия (*Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA*) и большинство других правых сил. В то же самое время позиция Бразилии по интеграции примечательна тем, что эта страна в принципе не приемлет идею наднациональности и облечения институтов слишком большой организационной силой. Это — историческая константа, которая не подвергалась изменениям даже с приходом к власти администраций *PT* с их настроем на глубокую интеграцию и на формирование особой южноамериканской идентичности.

Вследствие этого совместимость парагвайского и бразильского взглядов на интеграцию в Южной Америке и на роль каждого государства в форми-

ровании и поддержании условий для функционирования ее институтов во многом определяется чисто политическими решениями. Так, если Лула и Дуарте Фрутос, а позже Луго, сосредоточились на запуске *Focem* и на создании Парламента *Mercosur* (на который Парагвай возлагал большие надежды как на инструмент для смягчения региональной асимметрии), то Мишел Темер (президент в 2016—2018 гг.) и Жаир Болсонару (2018 — н/в) с их коллегами — консерваторами Орасио Картесом (президент в 2013—2018) и М.Абдо Бенитесом — стали продвигать идею бóльшей гибкости и «внеполитичности» *Mercosur*. Кроме того, важным фактором является прагматичная потребность обеих стран сохранять динамику двусторонних отношений.

Для Парагвая решение подключиться к *Mercosur* явилось в значительной степени результатом следования за Бразилией и Аргентиной и стремления преодолеть международную изоляцию, охватившую Парагвай в конце периода правления Стресснера, а также желания не оказаться за бортом новых режимов международной торговли на Ла-Плате, от которой страна всегда сильно зависела [1, pp. 71-72]. Присоединение Асунсьона к *Unasur* тоже было данью новому тренду, который создавали Бразилия, Аргентина и Венесуэла как ключевые региональные игроки и который формировал новую площадку для взаимодействия с ними.

Принимая во внимание ту роль, которую Бразилия играет в двусторонних отношениях, развязку политического кризиса в Парагвае в июне 2012 г., по нашему мнению, следует воспринимать как проявление определенного «межролевого конфликта» со стороны Бразилии, являющейся основным партнером Парагвая и одновременно страной — интегратором Южной Америки. Смещение Луго посредством импичмента вызвало большую международную реакцию, и самым драматичным проявлением этого стало временное исключение Парагвая из *Mercosur* и *Unasur* по причине, как заявили многие южноамериканские правительства, «государственного переворота», произошедшего в Парагвае. У ключевых игроков интеграционных групп были разные взгляды на необходимую меру воздействия на Парагвай. Хотя Бразилия с самого начала играла наиболее весомую роль в том, чтобы обеспечить многостороннее рассмотрение и реагирование на парагвайский кризис усилиями *Mercosur* на основе норм протокола Ушуайя-2, а также *Unasur* как «ведущего политического регулятора в регионе» [23], ее позиция расходилась с точкой зрения других участников интеграционных групп. Если Аргентина и Венесуэла считали возможным ввести жесткие экономические санкции, то руководство Бразилии, под давлением своего бизнес-сообщества, имевшего в Парагвае большие интересы, не принимало никаких решений, помимо исключения Парагвая из интеграционных объединений «до новых выборов» [24]. В итоге точка зрения Бразилии возобладала. Тем самым эта страна показала, что именно она задает повестку в южноамериканских многосторонних группах, но этот же сюжет поставил под сомнение эффективность международного значения *Unasur*. Ведь в конечном итоге объединение не выполнило своей функции: проходившая с заметными нарушениями конституционного порядка процедура импичмента не была опротестована или подвергнута тщательному юридическому исследованию. Сохранившее власть в Парагвае правительство либерала Ф.Франко после исключения из *Mercosur* и *Unasur* перешло

к жесткой конфронтационной риторике по отношению к соседям, в рамках которой имели место даже сравнения южноамериканских многосторонних институтов с тройственным альянсом. «Мягкость» Бразилии ей тоже не помогла: правительство Франко и официозная пресса в региональном информационном поле обвиняли Бразилию в империализме и гегемонизме. Не желая такого подрыва международного имиджа и разжигания конфликта, уже теперь в двусторонней плоскости, бразильские власти были вынуждены посулить Франко новые контракты и пакеты экономической помощи [31, pp. 12-13].

Кризис 2012 г. можно считать примером того, как Бразилия управляет региональными раскладами. Однако он показал, что двусторонние отношения даже с таким миноритарным партнером, как Парагвай, способны влиять на реализацию южноамериканским гигантом роли регионального интегратора. Представляется важным также обратить внимание на такое международное проявление парагвайского кризиса, как вопрос о включении Венесуэлы в *Mercosur*. Длительное время именно вето парагвайского парламента, члены которого исходили как из прагматических (соблюдение выгодного баланса сил в блоке), так и из идеологических (неприятие чавизма) соображений, преграждало путь Венесуэле в *Mercosur*. Бразилия, которой была необходима кооптация этой во времена президентства Уго Чавеса (1999—2013 гг.) довольно влиятельной в Южной Америке страны в данное объединение, пыталась побудить Парагвай отойти от принципиальной позиции. Но сделать этого не удалось. Венесуэла была принята в *Mercosur* лишь после приостановки членства Парагвая. Правительство Франко систематически критиковало присоединение Венесуэлы к *Mercosur*, отмечая нелегитимность данного акта и его противоречие устоям сообщества. Устранить этот негативный сюжет, оказывавший влияние на весь фон кооперации в блоке и имидж его локомотива — Бразилии, позволил лишь приход к власти в Парагвае О.Картеса с его прагматичной логикой выстраивания дружественных отношений с соседом: «Все с Бразилией, ничего против Бразилии» («*Todo con Brasil, nada contra Brasil*») [цит. по: 34].

## ВОПРОС ПОДДЕРЖКИ ДЕМОКРАТИИ

Бразилия пришла к демократическому правлению раньше Парагвая, но в 1980-е годы она едва ли пыталась повлиять на смену политического режима соседа. В отличие от Аргентины, где первый гражданский демократический президент Рауль Альфонсин (1983—1989 гг.) в знак протеста отказывался даже встречаться с парагвайским диктатором [35, pp. 47-51], Бразилия сохраняла со Стресснером ровные отношения, что можно было объяснить ее интересами, которые последний мог защищать в своей стране. После переворота 3 февраля 1989 г. Стресснер отправился в ссылку. Известно, что изначально он намеревался уехать в США, но Вашингтон и Бразилия провели переговоры, в соответствии с которыми Стресснер как «человек Бразилии» (имелись в виду его личные и политические связи с этим государством) отправлялся именно туда. США же предоставили убежище бывшему филиппинскому диктатору Фердинанду Маркосу, так что, как говорили тогда в бразильских дипломатических кругах, «каждый оста-

вался со своим диктатором» [цит. по: 36]. Тем самым Вашингтон признавал «ответственность» Бразилии за Парагвай, подпитывая ее региональную значимость, но для поддержания взаимовыгодных связей с Парагваем предоставление убежища Стресснеру и отказы властей Бразилии выдавать его парагвайскому правосудию стали проблемным сюжетом.

В 1990—2000-е годы, по мере того как в международно-политический проект Бразилии как влиятельной державы стал входить вопрос поддержки демократии и демократической стабильности в регионе, она изменила позицию по стресснеризму. Так, часто отмечалась позитивная роль, которую сыграли бразильские дипломаты и даже военные [37] в предотвращении переворотов бывшего стресснеровского генерала Лино Овьедо в 1996 и 2000 гг. [9]; [18, р. 65]. Путч овьедистов 1996 г. оказал влияние и на принятие протокола о защите демократии — Ушуайя-1 в *Mercosur* [38, р. 14]. Когда Овьедо, подавшись в бега, попытался скрыться в Бразилии, ему отказали в предоставлении убежища. Этот факт представляется характерным в смысле определенного стремления бразильского руководства «реабилитироваться» за прошлые неоднозначные решения.

С другой стороны, с крахом стресснеризма власть в Парагвае все равно удержала партия *Colorado*, в целом ориентированная на сохранение прочных, привилегированных отношений с Бразилией. Так что для Бразилии поддержка новых гражданских руководителей в принципе оставалась актуальной задачей. В этом смысле показательны наблюдения одного из экс-президентов Парагвая Луиса Гонсалеса Макчи (1999—2003 гг.), который управлял страной на фоне сложного социально-политического и военно-гражданского кризиса 1999—2000 гг.\*. Характеризуя бразильское влияние в деле сдерживания союзников Овьедо, Гонсалес Макчи замечает, что, хотя оно и сыграло позитивную роль, сама его возможность возникла потому, что Бразилия вообще допускала вмешательство во внутренние дела Парагвая и располагала очень обширными и тесными связями с местными партийно-политическими верхами [39].

С поворотом обоих партнеров влево поддержка Бразилией парагвайской демократии оказалась связана с феноменом Луго, о возможности возникновения которого вне региональных обстоятельств, по замечанию ведущего научного сотрудника ИЛА РАН Н.Ю.Кудеяровой, однозначно судить сложно [10, с. 199]. Прямых свидетельств того, что Лула да Силва поддерживал кандидатуру Луго в предвыборной гонке нет, но в основе принятия Бразилией парагвайских предложений об изменении условий капитализации ГЭС *Itaipu* в 2009 г. явно лежало стремление бразильского лидера укрепить южноамериканский левый фланг за счет Парагвая. По мнению Сары Базилиу Толедо (Государственный университет Сан-Паулу), если бы Луго не получил тогда такого крупного дипломатического выигрыша, с которым были вынуждены считаться даже его идеологические противники в стане парагвайских правых, импичмент мог состояться еще раньше [22, р. 424].

\* 18 мая 2000 г. лояльные Л.Овьедо офицеры вывели на площадь перед конгрессом танки, а правительство — впервые с начала гражданского правления — ввело чрезвычайное положение.

С президентством Дилмы Руссефф (2010—2016 гг.) и усилением напряженности внутри страны Бразилия стала уделять международным делам меньше внимания, что сказалось на ее возможностях проецировать свою ценностную повестку на окружение. Отражением этого на парагвайском направлении стал уже упомянутый кризис 2012 г., когда Бразилия и координируемые ею региональные структуры по большому счету не смогли удержать на плаву Луго, даже учитывая большое значение этого политика для консолидации молодой парагвайской демократии.

В настоящее время в основе тесных отношений между двумя идеологически родственными лидерами — консерваторами Ж.Болсонару и М.Абдо Бенитесом — тоже лежит следование обоим, как заметил Болсонару, «девизу демократии и свободы» [цит. по: 40]. В данном случае «демократия» ассоциируется с антилевой политикой и солидарностью партнеров в противостоянии социал-демократической волне в регионе, что ярче всего проявляется в критике со стороны Бразилии и Парагвая правительства Николаса Мадуро (2013 — н/в) в Венесуэле и неприятию боливарианизма. Несмотря на то, что «демократическое родство» между Парагваем и Бразилией идет на пользу их двусторонним связям, а также способствуют согласованию позиций на таких многосторонних площадках, как *Mercosur* и заменивший *Unasur* Форум для прогресса Южной Америки (*Foro para el Progreso de América del Sur, Prosur*), для региональной проекции Бразилии оно не играет особой роли. Причиной этого является фактически отсутствие у администрации Болсонару внятной региональной стратегии и способности задавать векторы региональной динамики [41]. Однако в том смысле, в котором Бразилия Болсонару стремится позиционировать себя как «штаб современных правых», Парагвай в это позиционирование вполне встраивается. Об этом, например, свидетельствует интерес его государственных деятелей к саммитам консерваторов Америк, проводимым в Бразилии под эгидой Болсонару с 2018 г. [42].

В заключение можно сделать следующие выводы. Партнерство Парагвая и Бразилии имело под собой глубокие исторические предпосылки, которые были связаны с возможностями Бразилии занять в ла-платском субрегионе, а затем и в Южной Америке место ведущей державы. Стрессне-ризм и его стойкое наследие способствовали тому, что привилегированное сотрудничество с Бразилией стало традицией внешней политики Парагвая и в новейшей истории, в том числе, уже после переворота 1989 г.

Заинтересованность Парагвая как периферийной страны в латиноамериканских и южноамериканских делах в особых отношениях с Бразилией, с одной стороны, в целом основывается на возможности доступа к бразильским ресурсам — не только фактическим, но и символическим. С другой стороны, в контексте асимметрии двусторонних отношений для Парагвая важен фактор «репутационных самоограничений», которые добавляются во внешнюю политику Бразилии, когда она стремится говорить от имени региона.

Характеристикой парагвайско-бразильского партнерства неизменно остаются противоречия между комфортным для субъектов политического влияния в обоих государствах содержанием двусторонних связей и многосторонними обязательствами Бразилии как регионального лидера. Парагвай может использовать эти противоречия в свою пользу. В последнее

время правительства Парагвая стали активировать «стертую» Стресснером риторику возрождения национального суверенитета и борьбы с зависимостью. Эта риторика рассчитана, прежде всего, на внутреннюю аудиторию. А реальные внешнеполитические шаги парагвайских властей или связаны с предъявлением требований Бразилии предоставить дополнительные бонусы и пойти на уступки, или же основаны на тесной и постоянной двусторонней экономической кооперации, в элементах которой и кроются истоки зависимости Парагвая от Бразилии.

Для Бразилии Асунсьон тоже является неизбежным контрагентом и партнером. Это связано как с обширными интересами южноамериканского гиганта в Парагвае, так и с тем, что изъяны и особенности развития и политического пути соседа дают Бразилии возможность проявить себя в роли актора, формирующего и поддерживающего региональный порядок.

В целом отношения между Бразилией и Парагваем, будучи явно асимметричными, важны для обоих государств. Причем данный статус-кво выходит за рамки межгосударственных связей, отчетливо прослеживаясь на уровне международных отношений регионального масштаба.

#### ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

1. Lambert P. Dancing Between Superpowers: Ideology, Pragmatism, and Drift in Paraguayan Foreign Policy. *Latin American Foreign Policies. Between Ideology and Pragmatism. Edited by G.Gardini, P.Lambert.* New York, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 67-86.
2. Índice Elcano de Presencia Global: America Latina, 1990-2019. Available at: <https://explora.globalpresence.realinstitutoelcano.org/es/ranking/iepg/global/2019/2013/XBLA,RU/XBLA/0> (accessed 20.03.2021).
3. Abente D. The War of the Triple Alliance: Three Explanatory Models. *Latin American Research Review*, 1987, Vol. 22, N 2, pp. 47-69.
4. Souchaud S. Geografía de la migración brasileña en Paraguay. Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), 2007, 382 p.
5. Nickson A. La Guerra Fría y el Paraguay. Asunción: El Lector, 2014, 96 p.
6. Lezcano C.M. Política exterior, percepciones de seguridad y amenaza de Paraguay. Percepciones de amenaza y políticas de defensa en América Latina. FLACSO, 1993, Available at: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/catalog/resGet.php?resId=21570> (accessed 10.09.2020).
7. Orué Pozzo A. Los primeros años del stronismo: conflictos internos y relaciones Paraguay-Brasil 1956-1958. *Revista Estudios Paraguayos*, 2020, N1, pp. 209-252.
8. Malamud A. A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy. *Latin American Politics & Society*, 2011, N 53 (3), pp. 1-24.
9. Ferber J. Brazil as regional and international leader. Available at: [https://academic-works.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1112&context=cc\\_etds\\_theses](https://academic-works.cuny.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1112&context=cc_etds_theses) (accessed 25.01.2021).
10. Кудеярова Н.Ю. Парагвай: демократический транзит без передачи власти. *Латиноамериканский исторический альманах*, 2019, № 24, сс.188-210 [Kudeyarova N.YU. Paragvaj: demokraticeskij tranzit bez peredachi vlasti [Paraguay: democratic transition without power transition]. *Latinoamerikanskij istoricheskij al'manah*, 2019, N 24, pp. 188-210. (In Russ.).
11. Симонова Л.Н., Давыдов В.М., Окунева Л.С., Мартынов Б.Ф. и др. Бразилия: смена приоритетов в новом политическом цикле. М., ИЛА РАН, 2019, 150 с. [Simonova L.N., Davydov V.M., Okuneva L.S., Martynov B.F. i dr. Braziliya: smena prioritetov v novom politicheskom cikle [Brazil: the priorities change in the new political cycle]. М., ILA RAN, 2019. 150 p. (In Russ.).
12. Хейфец В.Л., Хадорич Л.В. Союз южноамериканских наций: туманные перспективы. *Мировая экономика и международные отношения*. М., 2019, т. 63, № 2, сс. 85-93. [Kheifets V.L., Khadorich L.V. Soyuz yuzhnoamerikanskih nacij: tumannye perspektivy [The Union of South American Nations: blurred perspectives]. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*. Moscow, 2019, t. 63, N 2, pp.85-93. (In Russ.).

13. Кудеярова Н.Ю. Парагвай: возвращение в фарватер привычной политики? *Латинская Америка*. М., 2013, № 10, сс. 4-22. [Kudeyarova N.YU. Paragvaj: vozvrashchenie v farvater privychnoj politiki? [Paraguay: back to the normal policy?]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2013, N 10, pp.4-22. (In Russ.).
14. Хейфец Л.С., Коновалова К.А. Парагвай в современных международных отношениях. Три принципа стратегии малого южноамериканского игрока. *Латинская Америка*. М., 2018, №11, сс. 35-45. [Jeifets L.S., Konovalova K.A. Paragvaj v sovremennyh mezhdunarodnyh odnosheniyah. Tri principa strategii malogo yuzhnoamerikanskogo igroka [Paraguay in the contemporary international relations. Three principles of the strategy of a small South American actor]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2018, N 11, pp. 35-45. (In Russ.).
15. Борзова А.Ю. Подходы Бразилии к проблемам национальной и региональной безопасности. *Вестник Российского университета дружбы народов. Серия Международные отношения*. М., 2014, № 2, сс.55-63 [Borzova A.YU. Podhody Brazilii k problemam nacional'noj i regional'noj bezopasnosti [Brazilian approaches to the national and regional security issues]. *Vestnik Rossijskogo universiteta druzhby narodov. Seriya Mezhdunarodnye otnosheniya*. Moscow, 2014, N 2, pp.55-63. (In Russ.).
16. Борзова А.Ю. Роль Бразильского агентства по сотрудничеству в содействии развитию по линии Юг – Юг. *Латинская Америка*. М., 2015, № 5, сс.27-38 [Borzova A.YU. Rol' Brazil'skogo agentstva po sotrudnichestvu v sodejstvii razvitiyu po linii YUg – YUg [Role of the Brazilian Cooperation Agency in the South-South development assistance]. *Latinskaya Amerika*. Moscow, 2015, N 5, pp.27-38. (In Russ.).
17. Martynov B.F, Simonova L.N. Brasil ante una opción difícil. *Iberoamérica*, 2016, N 2, pp. 51-73.
18. Lara I. F. Potencialidades y límites de Brasil como potencia media emergente. *Anuario Americanista Europeo*, Madrid; Salamanca: REDIAL-CEISAL, 2012, N 10, pp.53-72.
19. Lambert P. The Myth of the Good Neighbour: Paraguay's Uneasy Relationship with Brazil. *Journal of the Society for Latin American Studies*, 2016, Vol. 35, Issue 1, pp. 34-48.
20. Vuyk C. Subimperialismo brasileiro y dependencia paraguaya: análisis de la situación actual. BA, CLACSO, 2013, 31 pp.
21. Schenoni, L. L. The Brazilian Rise and the Elusive South American Balance. Hamburg, GIGA Working Papers, 2015, N 269, 25 p.
22. Basilio Toledo S. O Paraguai na agenda da política externa do governo Lula: A renegociação do tratado de Itaipu no governo Lugo. *Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados*, 2017, v.6, n.12, pp.395-430.
23. Gratius S., Gomes Saraiva M. Continental Regionalism: Brazil's prominent role in the Americas. CEPS Working Document № 374 /February 2013. Available at: [http://aei.pitt.edu/40231/1/WD\\_No\\_374\\_Brazil%27s\\_Continental\\_Regionalism.pdf](http://aei.pitt.edu/40231/1/WD_No_374_Brazil%27s_Continental_Regionalism.pdf) (accessed 25.01.2021).
24. Mouron F. El rol de Brasil en América del Sur: “El concepto de liderazgo y su debate teórico”. VI Congreso de Relaciones Internacionales, La Plata, 21-23 de noviembre 2012. Available at: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40903/Documento\\_completo.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/40903/Documento_completo.pdf?sequence=1) (accessed 25.01.2021).
25. IPEA. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília: Ipea: ABC, 2010, 64 pp.
26. Dimensionamento de Gastos das Instituições da Administração Pública Federal na Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional. COBRADI 2017-2018, 192 pp.
27. Banco Central del Paraguay. Anexo Estadístico - Inversión Extranjera Directa, 2004-2019. Available at: <https://www.bcp.gov.py/anexo-estadistico-inversion-extranjera-directa-i378> (accessed 26.01.2021).
28. Rojas de Cerqueira Cesar, G. La Inversión Brasileña Directa en Paraguay. Características, Motivaciones y Perspectiva. CADEP, 2012. Available at: [https://www.academia.edu/3472539/La\\_Inversi%C3%B3n\\_Brasile%C3%B1a\\_Directa\\_en\\_Paraguay\\_Caracter%C3%ADsticas\\_Motivaciones\\_y\\_Perspectivas](https://www.academia.edu/3472539/La_Inversi%C3%B3n_Brasile%C3%B1a_Directa_en_Paraguay_Caracter%C3%ADsticas_Motivaciones_y_Perspectivas) (accessed 25.01.2021).
29. La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe. CEPAL, 2020, 198 p.
30. Tratado entre la República del Paraguay y la República Federativa del Brasil para el aprovechamiento hidroeléctrico de los recursos hidráulicos del río Parana, perteneciente en condominio a los dos países desde e inclusive el Salto del Guaira o Salto Grande de Sete Quedas has la boca del río Iguazú. Asunción, 19.04.1973. Available at: <https://www.itaipu.gov.py/concurso/pdf/documentos-oficiales/tratado-itaipu.pdf> (accessed 26.01.2021).

31. Vieira Souto C. A crise política no Paraguai e o Brasil. *Cojuntura Austral*, 2012, Volume 3, N13, pp. 7-17.
32. Blair L. Why has energy spawned a political crisis in Paraguay? *Americas Quarterly*. 14.08.2019.
33. Lissardy G. Paraguay, el México de la industria brasileña. *BBC*. 21.05.2013.
34. Cartes: "Abusen de Paraguay". *ABC Color*. 18.02.2014.
35. Fernández Estigarribia, J.F. Perspectivas de cambio de la política exterior paraguaya. *Estudios Internacionales*. 1991, N 24(93), pp. 42-52.
36. Stroessner foi o homem-forte do Brasil no Paraguai. *Valor Econômico*. 17.08.2006
37. Ex embajador revela cómo Brasil evitó que Oviedo hiciera un golpe. *Ultima Hora*, 01.12.2015.
38. Masi F. La integración regional en la vida democrática del Paraguay. *Debate: Revista digital de políticas públicas*, 2014, N 2, pp. 13-16.
39. Entrevista de historia oral con Luis Ángel González Macchi. Available at: <https://www.oliverstuenkel.com/2018/05/09/entrevista-historia-gonzalez/> (accessed 25.01.2021).
40. Mario Abdo Benítez y Jair Bolsonaro resaltaron impacto que tendrá el Puente de la Integración. *Agencia de Información Paraguaya*. 01.12.2020.
41. Okuneva L.S. Brasil consolida su rumbo a la derecha. *Iberoamérica*, 2019, N 4, pp. 44-62.
42. Gómez Daza A., Romano S. Cumbre Conservadora de las Américas: dichos e impacto. Available at: <https://www.celag.org/cumbre-conservadora-america-dichos-impacto/> (accessed 17.03.2021).

Kseniya A.Konovlova (k.konovlova@spbu.ru)  
PhD Student of State University of Sant-Petersburg

Universitetskaya nab., 7-9, 199034 Sant-Petersburg, Russian Federation

Funding: The reported study was funded by RFBR, project number 20-39-90002 "Contemporary Paraguay in the international relations system"

### **Paraguay and the factor of Brazilian regional leadership**

**Abstract.** The article is devoted to a problem that has not been studied yet in details in Russia and abroad - the dialogue between Paraguay and Brazil from the perspective of the issue of leadership or, at least, the special role of Brazil in the South American region. Both historical and current tendencies of this dialogue are revealed against the background of various aspects of Brazilian leadership - economic, integration, ideological and related to the promotion of democracy. The author shows that there is a long-term close partnership between Paraguay and Brazil, it is associated with the coexistence of several levels of conflicting interests of politicians and business communities, as well as topics that create both opportunities and challenges for Brazil's special role in the region. While experiencing pressure from Brazil, Paraguay's elites can at the same time use the international ambitions of the neighboring country to get additional economic benefits and external legitimization.

**Key words.** Paraguay, Brazil, Mercosur, Unasur, bilateral relations, regional leadership, asymmetric partnership.

**DOI:** 10.31857/S0044748X0014981-8

Received 28.12.2020.