

К.А.Коновалова

Особенности отношений Парагвая и США в сфере безопасности после диктатуры Альфредо Стресснера

В работе рассматривается специфика отношений в области национальной и международной безопасности между демократическим Парагваем и США. Автор выделяет четыре ключевых аспекта этого диалога, указывающие на его асимметричный и в то же время взаимозависимый характер.

Ключевые слова: Парагвай, диктатура Стресснера, США, безопасность.

Несмотря на то, что по многим показателям современная Латинская Америка фактически ушла от исторически приписываемой ей роли «заднего двора» США¹, безопасность остается одной из тех сфер, где региону сложнее всего проводить самостоятельную политику. И не только потому, что он, будучи «территорией» острых вызовов для национальной безопасности США², имеет в этой связи для Вашингтона стратегическое значение, но и потому, что в решении своих проблем ряд латиноамериканских государств рассчитывают на помощь североамериканской империи.



В этом плане показателен пример Парагвая. Как отмечают специалисты Совета по делам полушария (Council on Hemispheric Affairs, СОНА) Андрес Мантилья и Райан Брешанан, сочетание обозначенных выше тенденций проявилось еще в годы диктатуры Альфредо Стресснера (1954—1989). Именно тогда, в разгар холодной войны, США проявили интерес к Пара-

Ксения Александровна Коновалова — студентка факультета международных отношений СПбГУ (misssienna@yandex.ru).

Статья заняла третье место в конкурсе молодых исследователей, прошедшем в рамках третьего Международного форума «Россия и Иbero-Америка в глобализирующемся мире: история и современность», который состоялся в Санкт-Петербурге в октябре 2017 г.

гваю как к «южноамериканскому Хартленду», откуда можно было контролировать распространение «коммунистической угрозы» в соседних Боливии, Аргентине, Уругвае, Чили³. Стресснеровский режим, в свою очередь, получал от покровителей из Вашингтона и своеобразный «мандат» на борьбу с идеологическими противниками, и материально-техническую помощь, расходовавшуюся на различные цели — от укрепления репрессивной машины государства до строительства социальной инфраструктуры, позволявшей «покупать» минимальную лояльность парагвайского общества.

В демократический период диалог Вашингтона и Асунсьона в сфере безопасности приобрел новое содержание, в большей степени соответствовавшее историческому моменту и, в частности, межамериканской политической конъюнктуре. И, тем не менее, в сотрудничестве на этом этапе прослеживалась преемственность стресснеровского прошлого: речь и о резко асимметричной взаимозависимости, и о том, что основные дивиденды от тесного взаимодействия с США в сфере безопасности получали те или иные политические режимы, а не парагвайская нация в целом. Кооперация постстресснеровского Парагвая с США характеризуется, на наш взгляд, следующей спецификой.

Во-первых, США остаются для Парагвая ключевым союзником в борьбе с наркотрафиком, правовым хаосом «трехграничья»*, герильей и террором леворадикальной Армии парагвайского народа (Ejército del Pueblo Paraguayo, ЕРР), развернувшей деятельность на севере страны с 2010-х годов⁴. Поддержка Вашингтона выражается в предоставлении экономической и материально-технической помощи для нужд армии, полиции и спецслужб, а также в оказании содействия в подготовке соответствующих кадров.

Данные Обсерватории экономической сложности (Observatory of Economic Complexity, ОЕС) показывают, что США традиционно выступают ключевым экспортером вооружений в Парагвай. Хотя время от времени происходит диверсификация за счет Израиля, Колумбии, Бразилии и других стран, Парагвай постоянно нуждается в поставках американской военной техники, кроме того этот спрос деидеологизирован: к примеру, практически 100% вооружений закупались Парагваем в США и в 2013 г., когда у власти после «левого эксперимента» Фернандо Луго (2008—2012) находилась правоконсервативная партия «Колорадо» (Asociación Nacional Republicana—Partido Colorado, ANR—PC)⁵, и в 2009 г., когда «левый эксперимент» был в разгаре⁶.

Примером в области обучения кадров силовых и смежных с ними государственных структур служит деятельность Агентства по борьбе с наркотиками (Drug Enforcement Agency, DEA), содействующего министерству по борьбе с наркотиками, министерству по предотвращению отмывания денег, полиции и таможенным службам Парагвая в реализации антинаркотической стратегии⁷. Кроме того, Агентство США по международному развитию (United States Agency for International Development, USAID) фи-

* Речь о зоне на границе между тремя государствами — Аргентиной, Бразилией и Парагваем. По проблематике «трехграничья» для Парагвая см.: К.А.Коновалова. Угрозы «трехграничья» в истории Парагвая. — Латинская Америка, 2016, № 1, с. 68–77. [K.A.Konovalova. Ugrozy «trehgranich'ja» v istorii Paragvaja] [Challenges of the «Triple Frontier» in the history of Paraguay]. Latinskaja Amerika. 2016, №1, p. 68–77.

нансирует образовательную программу «Umbral» для госслужащих. Южное командование ВС США совместно с парагвайской армией проводит учения «Новые горизонты».

Важно отметить, что все эти форматы участия США потенциально могут готовить почву для перманентного скрытого вмешательства Вашингтона во внутренние дела Парагвая. Диапазон стратегий реализации подобного вмешательства широк — от «мягкосиловых» методов до фактических «интервенций по приглашению». В части «мягкой силы» показательна, к примеру, программа «Umbral», влияющая не только на профессиональные характеристики, но и на ценностные убеждения парагвайских правоохранителей. К примеру, среди полицейских, участвовавших в спорной с правовой точки зрения операции по выдворению крестьян с земель латифундиста в местечке Куругуати, давшей толчок импичменту Ф.Луго⁸, было немало лиц, прошедших подготовку на базе «Umbral»⁹.

Сценарий «интервенций по приглашению» связан с комплексом рисков *серой зоны* «тройной границы» и герильи ЕРР, объединяющим как общекриминальную (контрабанда, отмывание денег, торговля оружием, киднеппинг), так и террористическую проблематику. Главным фактором, определяющим необходимость американского присутствия, является именно терроризм. В случае с «трехграничьем» это — терроризм исламистского толка, а в случае с ЕРР — левый экстремизм.

Как отмечено в работе аргентинского эксперта Сони Уинер, интерес к «трехграничью» как к месту, где могли бы дислоцироваться и приобретать боеприпасы члены «Хезболлы» и «Аль-Каиды», возник у Вашингтона после терактов 1992 г. и 1994 г. в Буэнос-Айресе и особенно после событий 11 сентября 2001 г. Первые инспекции, проведенные североамериканскими военными в зоне парагвайского трехграничья (окрестности г. Сьюдад-дель-Эсте), и первые совместные с парагвайскими силовиками антитеррористические учения относятся к периоду президентства в Парагвае Луиса Гонсалеса (1999—2003)¹⁰.

С юридической же точки зрения «интервенции по приглашению» происходили с правления Никанора Дуарте (2003 – 2008). Именно при нем парагвайский Национальный конгресс последовательно принял законы № 2447/04 и № 2594/05, согласно которым, по крайней мере, в 2004—2006 г.* военные из США могли находиться на территории Парагвая практически непрерывно. При этом они пользовались дипломатическим иммунитетом, правом экстерриториальности и ввоза любых материальных средств, необходимых для целей их миссии¹¹. Критиков курса Н.Дуарте больше всего смущало то, что на основании второго закона США получали право компактно дислоцировать свой контингент из 400 человек в зоне недействующего аэропорта «Марискаль Эстигаррибия» в департаменте Бокерон¹². И если официально наличие американской военной базы в Бокероне не подтверждено до сих пор, то имеются все основания говорить о возникновении в Парагвае в 2005—2006 г. постоянного «анклава» американского шпионажа.

Сценарий с ЕРР, хотя он и является пока только потенциальным, выглядит в этом смысле еще более однозначно: правительство Орасио Картеса

* Согласно закону № 2594/05, срок нахождения американских ВС в Парагвае составлял 18 мес. и мог автоматически продлеваться.

(2013 — н/в) с 2013 г. рассматривает вопрос о непосредственном введении американских военных в состав полевых штабов парагвайских Сил объединенного назначения (*Fuerzas de Tarea Conjunta, FTC*), призванных бороться с ЕРР и компактно дислоцированных в департаментах Консепсьон, Сан-Педро и Амамбай. Если решение будет принято, то США получат в свое распоряжение не только готовую военную инфраструктуру, но и свободу участия в парагвайских делах, возможно, не ограниченную компетенцией в рамках FTC. Предполагать последнее позволяет тот факт, что деятельность ЕРР приобретает при Картесе беспрецедентный размах, и парагвайское государство, очевидно, не может справиться с группировкой своими силами*.

Во-вторых, сотрудничество между Парагваем и США в сфере безопасности связано с проблемой внешней легитимности парагвайской демократии. Основание говорить об этом дают исторические факты.

С одной стороны, отечественный исследователь Людмила Юлиановна Кораблева из Института всеобщей истории РАН свидетельствует, что накануне свержения А.Стресснера в 1989 г. сторонники Андреса Родригеса, руководителя переворота и будущего президента Парагвая (1989—1993), получили неявную соответствующую санкцию американских дипломатов¹³. С другой стороны, по данным американских историков Джеффри Вильсона Куни и Фрэнка О. Моры, параллельно со стартом демократического транзита Асунсьон стал сближаться с Вашингтоном в области борьбы с наркотрафиком, которая в последнее десятилетие диктатуры, напротив, служила поводом для конфронтации стресснеризма с Белым домом¹⁴.

В годы президентства Хуана Карлоса Васмоси (1993—1998) содействие американских официальных лиц выстраиванию парагвайского курса в сфере обеспечения национальной безопасности и «стабилизации» местной демократии стало еще более заметным. Известно, что посол США в Парагвае в 1991—1994 г. Джон Глассман тесно контактировал с главой МВД и руководством полиции Парагвая, давая им рекомендации по организации борьбы с преступностью¹⁵. Американские дипломаты приняли деятельное участие в урегулировании военно-гражданских и общеполитических кризисов 1996 г. и 1999—2000 г., связанных с попытками военных переворотов генерала стресснеровской эпохи Лино Овьедо. Приняв твердое решение не уходить в отставку во время путча 1996 г. и физически находясь в стенах посольства США в г. Асунсьоне, Х.К.Васмоси укрепил свои позиции¹⁶.

Противоположный сценарий — внешняя, по инициативе США, делегитимизация парагвайского государственного порядка в ответ на попытки очередной президентской администрации сократить североамериканское участие в повестке национальной безопасности — был, думается, реализован при Ф.Луго. Как часть «левого демарша» Луго может восприниматься, к примеру, отказ Парагвая в 2010 г. принимать на своей территории учения «Новые горизонты», которые до того проводились регулярно¹⁷. Ответом стали заявления посла США Лилианы Айяльде, позже опубликованные «Wikileaks», о «сложности ситуации» в Парагвае и о согласии с парагвай-

* С момента появления в 1990-е годы по август 2016 г. ЕРР совершила в общей сложности 113 терактов, убив 53 человека. При этом 55 терактов и 28 убийств приходится на период с августа 2013 г. по июль 2016 г. См.: J.C.Lezcano. Cartes, sobrepasado por EPP. — ABC Color. Asunción, 15.VIII.2016.

ской оппозицией по поводу необходимости поднять вопрос об отставке Луго¹⁸. Привести однозначные доказательства участия США в смещении Луго с поста президента в июне 2012 г. сложно, но кажется симптоматичным, что в легитимности пришедшего на смену Федерико Франко (2012—2013) Вашингтон не выразил никаких сомнений.

Уже с 1990-х годов к связке «кооперация с США по вопросам безопасности — легитимация парагвайской демократии», по всей видимости, «пристраивается» и третий элемент: формирование международного имиджа Парагвая. Борьба с наркотрафиком, которую при содействии США вели правительства А.Родригеса и Х.К.Васмоси, по словам американских официальных лиц, была для Парагвая возможностью «стать модернизированным государством»¹⁹. Символизировать новый рубеж в восприятии Парагвая международным сообществом должен был и первый в истории официальный прием в Белом доме президента этой страны Н.Дуарте²⁰.

Если оценивать правление нынешнего главы государства О.Картеса, то будет справедливым сказать, что, стремясь компенсировать недостаток внутренней легитимности* зарубежной поддержкой, его режим разыгрывает карту приоритетного взаимодействия с США в такой «престижной» области, как безопасность. В этой сфере реализуются самые разные проекты — от учебного обмена для парагвайских военнослужащих с Национальной гвардией Массачусетса²¹ до привлечения в зоны дислокации ФТС североамериканских военных. Министры Картеса говорят о «стратегическом партнерстве» между странами как о свидетельстве исторической общности ценностей Парагвая и США (сравнение с мировой сверхдержавой звучит внушительно), крайне благоприятного экономического климата в южноамериканской стране и т.д.²².

США выполняют роль партнера-«ретранслятора» парагвайской проблематики в сфере безопасности на международном уровне, в универсальные и региональные международные организации. Эта роль может формулироваться как явно, так и имплицитно. В первом случае характерным примером является ООН: известно, что США стимулируют Управление по наркотикам и преступности ООН (УПН ООН) заниматься случаем Парагвая, благодаря чему в 2012 г., после шестилетнего перерыва, УПН ООН обновило статистическую картину по наркоугрозе в Парагвае²³. А во втором — Организация американских государств (ОАГ), которая служит наиболее представительным межамериканским форумом при историческом неформальном лидерстве США.

Заметим, что Парагвай наиболее активен в ОАГ при обсуждении трех тем. Во-первых, это — формирование адекватного военно-силового ответа на транснациональные угрозы безопасности в полушарии. Это относится к деятельности Парагвая в Межамериканском совете обороны и может быть продемонстрировано на примере состоявшейся в августе 2015 г. в Асунсьоне V Южноамериканской конференции по вопросам обороны с участием

* В 2016 г. рейтинг О.Картеса составил не более 30%. См.: Más del 70 % de los paraguayos desaprueba la gestión de Cartes en su tercer año de mandato. — EFE. Madrid, 14.VIII.2016. — Available at: <http://www.efe.com/efe/america/politica/mas-del-70-de-los-paraguayos-desaprueba-la-gestion-cartes-en-su-tercer-ano-mandato/20000035-3012770> (accessed: 01.05.2017).

представителей Южного командования США и стран региона²⁴. Во-вторых, это — вопросы борьбы с терроризмом. Здесь важно отметить деятельность Парагвая в составе Межамериканского антитеррористического комитета (Comité Interamericano contra el Terrorismo, CICTE) ОАГ. В 2015—2016 г. Парагвай председательствовал в CICTE, при этом в качестве приоритета была обозначена проблематика кибертерроризма. К тому моменту у Парагвая уже имелся собственный опыт борьбы с преступлениями в сети: с 2014 г. парагвайское министерство информационных технологий и коммуникаций разрабатывало национальную Стратегию кибербезопасности, и, как отмечал его глава Давид Окампус, Асунсьон намеревался поделиться опытом с ОАГ²⁵. В-третьих, это — вопросы человеческой безопасности и правозащиты. Асунсьон ведет активную работу в рамках Межамериканской комиссии по правам человека, которая расследует соответствующие нарушения в парагвайской системе обязательной военной службы²⁶.

Таким образом, сотрудничество Парагвая с США в области безопасности занимает важнейшее место во внешней политике южноамериканской страны, влияет на внутреннюю ситуацию. Отношения двух стран являются асимметричными, но взаимозависимыми, поскольку такие актуальные вызовы и угрозы парагвайской национальной безопасности, как наркотрафик, терроризм, трансграничная преступность, имеют для Вашингтона большое значение в латиноамериканском контексте. Если не брать в расчет военный экспорт, то американское участие в парагвайской проблематике безопасности крайне идеологизировано и со времен стресснеризма приносит наибольшие дивиденды «классически правым» правительствам. Рассмотренные выше аспекты сотрудничества двух стран в той или иной степени демонстрируют, что США ставят Парагвай перед альтернативой: безопасность или суверенитет. Эффективность американского влияния в значительной степени обеспечивается за счет ресурсов «мягкой» силы и активной дипломатии.

ИСТОЧНИКИ И ЛИТЕРАТУРА / REFERENCES

¹ В.Л.Хейфец, Л.С.Хейфец. Латинская Америка: правый шторм для «левого поворота». — Вестник Российского университета дружбы народов, 2015, т. 15, № 4, с. 45–55. [V.L.Jeifets, L.S.Jeifets. Latinskaya Amerika: pravyy shtorm dlja «levogo povorota»] [Latin America: «right storm» for «left turn»]. Vestnik Rossijskogo universiteta družby narodov, 2015, t. 15, № 4, p. 45–55.

² R.E.van Ellis, R.D.Ortiz. Why the US can't ignore Latin America's security challenges. — World Politics Review. 28.III.2017. — Available at: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/21672/why-the-u-s-can-t-ignore-latin-america-s-security-challenges> (accessed: 28.05.2017).

³ R.B.resnahan, A.M.antilla. U.S. Intervention in Paraguay Continues. — Available at: <http://nacla.org/news/us-intervention-paraguay-continues> (accessed: 14.12.2016).

⁴ J.M.c D.e.r.m.o.t.t. Ejército del Pueblo Paraguayo, ¿un nuevo grupo insurgente o simples bandidos? — FES Seguridad. Perspectivas. 2015, № 1. — Available at: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/11154.pdf> (accessed: 02.03.2016).

⁵ В.Л.Хейфец, Л.С.Хейфец. «Правый поворот» в Латинской Америке: случайность или тенденция. — Латинская Америка, 2010, № 6, с. 8–20. [V.L.Jeifets, L.S.Jeifets. «Pravyy

povorot» v Latinskoj Amerike: sluchajnost' ili tendencija] [«Right turn in Latin America: an accident or tendency?]. *Latinskaya Amerika*. 2010, № 6, pp. 8–20.

⁶ Paraguay. Import: military weapons, weapons parts and accessories. — *The Observatory of Economic Complexity*, 2009–2015. — Available at: http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/import/pry/show/9301/2009/ (accessed: 12.05.2017).

⁷ United States Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. *International Narcotics Control Strategy Reports. Paraguay, 2000–2016*. — Available at: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/index.htm> (accessed: 25.03.2017).

⁸ H.R i c h e r. Seis preguntas y seis respuestas sobre la crisis paraguaya. — *Nueva Sociedad*, 2012, № 241. — Available at: <http://nuso.org/articulo/seis-preguntas-y-seis-respuestas-sobre-la-crisis-paraguaya/> (accessed: 01.04.2017).

⁹ N.V i a n a. Las claves de la destitución de Lugo en Paraguay: Los EEUU y el Impeachment. — *CIPER*. Santiago de Chile, 14.IV.2014. — Available at: <http://ciperchile.cl/2013/02/14/las-claves-de-la-destitucion-de-lugo-en-paraguay-los-eeuu-y-el-impeachment/> (accessed: 28.03.2017).

¹⁰ S.W i n e r. Las políticas de Seguridad y Defensa en Paraguay: perspectivas y desafíos frente al nuevo escenario político. — *Revista Esboços. Revista do programa de pos-graduação em história da ufsc* № 20, Florianópolis, 2009, p. 81. — Available at: http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/paraguay/pdf_taller_200806/Pon_Winer.pdf (accessed: 10.04.2015).

¹¹ *Ibid.*, p. 81–82.

¹² C.A l i s c i o n i. Los marines de EEUU ponen un pie en Paraguay. — *El Clarín*. Buenos Aires, 11.IX.2005.

¹³ Л.Ю.К о р а б л е в а. Парагвай: десятилетие несбывшихся надежд (1990–2000). — *История Латинской Америки, вторая половина XX в. Отв. ред. Н.П.К а л м ы к о в*. М.: Наука, 2004, с. 384. [L.Ju.Korableva. *Paragvaj: desjatiletie nesbyvshihsha nadezhd (1990–2000)*] [Paraguay: ten years of unfounded hopes (1990–2000)]. *Istoriya Latinskoj Ameriki, vtoraja polovina XX v. Otв. red. N.P.Kalmykov*. Moscow, Nauka, 2004, p. 384.

¹⁴ F.O.Mora, J.W.Cooney. *Paraguay and the United States: Distant Allies*. — *University of Georgia Press*, 2007, pp. 236–241.

¹⁵ *Ibid.*, p. 244–248.

¹⁶ *Ibid.*, p. 252.

¹⁷ Wikileaks: El golpe en Paraguay se planeaba desde antes del 2009. — *Urgente 24*, Buenos Aires. 25.VI.2015. — Available at: <http://www.urgente24.com/201035-wikileaks-el-golpe-en-paraguay-se-planeaba-desde-antes-del-2009> (accessed: 26.05.2017).

¹⁸ N.V i a n a. *Op. cit.*

¹⁹ F.O.M o r a, J.W.C o o n e y. *Op. cit.*, p. 249.

²⁰ C.A l i s c i o n i. *Op. cit.*

²¹ M.E s c u r r a. Estados Unidos ratifica cooperación militar con Paraguay. — *Diálogo – Revista Militar Digital*. Doral, 19.VII.2016. — Available at: <https://dialogo-americas.com/es/articles/united-states-ratifies-military-cooperation-paraguay> (accessed: 06.12.2016).

²² Paraguay y Estados Unidos reafirmaron su alianza hacia una mayor cooperación económica, comercial, cultural y educativa. — *El Nordestino*. Pedro Juan Caballero, 11.IV.2015. — Available at: <http://www.elnordestino.com/id-4051-cat-2-url-paraguay-y-estados-unidos-reafirmaron-su-alianza-hacia-una-mayor-cooperaci-n-econ-mica-comercial-cultural-y-educativa.html> (accessed: 26.05.2017).

²³ *International Narcotics Control Strategy Report. Paraguay, 2013*. — Available at: <https://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/index.htm> (accessed: 25.03.2017)

²⁴ Junta Interamericana de Defensa. Ultimas sesiones de la V SOUTHDEC 2015. 21.VIII.2015. — Available at: <http://www.jid.org/jid-anuncios/iniciavsouthdec2015> (accessed: 14.03.2017).

²⁵ OEA apoyará a Paraguay en el desarrollo de su Plan Nacional de Seguridad Cibernética. — Comunicado de prensa. Centro de noticias de la OEA. 03.XI.2014. — Available at: http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-476/14 (accessed: 23.04.2015).

²⁶ Х.К.Ю с т е. Вооруженные силы и права человека (Парагвай). — Латинская Америка, 1998, № 7. [H.K.Juste. Vooruzhennye sily i prava cheloveka (Paragvaj)] [Armed forces and human rights (Paraguay)]. Latinskaja Amerika, 1998, № 7, p. 46.

Ksenia A.Konovalova (misssienna@yandex.ru)

Student of Saint Petersburg University, faculty of international relations

Character of the relations between Paraguay and the USA in the area of security after Alfredo Stroessner's dictatorship

Abstract. The article provides a view on some peculiarities of the relations in the sphere of national and international security between the democratic Paraguay and the USA. The author proposes four key aspects of this dialogue that show their asymmetrical and at the same time interdependent character.

Key words: Paraguay, Stroessner's dictatorship, USA, security.