

Н.Ю. Кудеярова¹
N. Kudayarova.

**Условия и практика антикоррупционной
политики в Парагвае. Прощание со
стресснеризмом?
Conditions and practice of anti-corruption
policy in Paraguay. Farewell to
stroessnerismo?**

Аннотация: В статье рассматриваются элементы политического наследия эпохи стресснеризма. Автор отмечает, что модернизация политической системы была успешной. Это отражается прежде всего в стабильности электоральных процедур. В то же время важным фактором общественной жизни остается коррупция, по сути, институционализированная при авторитарном режиме. Несмотря на модернизацию политической системы, факты привилегированного доступа к ресурсам и торговля влиянием остались рутинной практикой. Они вызывали раздражение, но не выливались в конкретные антикоррупционные действия. Однако в текущем электоральном цикле ситуация изменилась, и антикоррупционная деятельность стала инструментом политической борьбы. Под давлением акций гражданских активистов факты коррупции представителей исполнительной и законодательной власти на национальном и региональном уровнях

¹ Кудеярова Надежда Юрьевна, кандидат исторических наук, ведущий научный сотрудник, Институт Латинской Америки РАН, 115035, Москва, ул. Б. Ордынка, 21. n.kudayarova@yandex.ru Nadezhda Kudayarova. Ph.D. (History), Lead Researcher, Institute of Latin American Studies, Russian Academy of Sciences (ILA RAS), 21/16, Bolshaya Ordynka street, Moscow, 115035. n.kudayarova@yandex.ru ORCID: 0000-0002-6899-0763

стали расследоваться соответствующими органами. В статье на конкретных примерах рассматриваются условия, которые привели к реализации запроса на борьбу с коррупцией.

Ключевые слова: Парагвай, политическая модернизация, коррупция, импичмент, Тройная граница

Abstract: The paper treats the A.Stroessner's era political heritage elements. The author notes that the political system modernization was successful. That is primarily reflected in the electoral procedures stability. At the same time, corruption, which has been essentially institutionalized under an authoritarian regime, remains an important factor in public life. Despite the political system modernization, the facts of privileged access to resources and influence trading are still a routine practice. They rather caused irritation than result in specific anti-corruption actions until the current electoral cycle when anti-corruption activities have become an instrument of political struggle. The pressure of civil society actions helped to start the corruption investigation by the relevant authorities. The legislative and executive officials both on the national and regional level are under scrutiny. The article examines the conditions that led to the implementation of the anti-corruption request.

Keywords: Paraguay, political modernization, corruption, impeachment, Triple Border

DOI: 10.32608/2305-8773-2022-34-1-148-171

Политический процесс в Парагвае четко проявляет сложности перехода от авторитарного к демократическому правлению. Особенностью авторитарной диктатуры было формирование полностью подконтрольной одному человеку системы власти и ограничение пространства политической конкуренции. Следствием развития практик удержания основных элитных группировок в подчинении стало ухудшение качества социальных институтов. Начавшийся с 1989 г. процесс демократизации был сопряжен с необходимостью глубинных изменений системы государственного управления, выстраиванием независимых ветвей власти и устойчивой реализацией электоральных процедур.

Сформированная за долгие годы диктатуры система зависимости затрагивала вертикальные бюрократические

отношения, региональные экономические кланы и характер взаимодействия с соседними государствами. Уже на начальном этапе выстраивания авторитарного режима А.Стресснер убрал с политического поля всех, у кого были лидерские амбиции, и оставил лишь тех, кто хотел быть просто частью контролируемой свыше системы². Одним из ключевых инструментов контроля над элитными группами стало поддержание лояльности через предоставление привилегированного доступа к определенным секторам экономики. Коррупция в качестве нормы возникла в Парагвае не за один день. Так, значительное увеличение госаппарата и необходимость членства в Национальной республиканской ассоциации — партии Колорадо (Asociación Nacional Republicana — Partido Colorado, ANR-PC) по время правления Ихинио Мориниго (1940–1948) дало начало формированию коррупционных практик³. Как точно отметили парагвайские исследователи Бернардо Нери Фарина и Альфредо Боссиа Пас, «использование государственных средств в интересах политических лидеров и военных вождей было начато не Стресснером, но при нем это стало реальной системой»⁴. Сочетание власти с силовыми возможностями позволяло создавать «узкие места» в торгово-экономических процессах, и тем самым ограничивать и контролировать возможности доступа к ресурсам. Как следствие, коррупция выполняла роль поддержания лояльности режиму: «в высших политических и социальных сферах Стресснер совмещал запрет на уклонение от уплаты налогов с обычаем выдавать своим близким разрешения на ввоз с налоговыми льготами различных товаров, автомобилей, предметов роскоши и т.д. Единственным условием была безусловная поддержка режима. Соблюдение

² Farina, Boccia Paz, 2010. P. 43.

³ Espinoza D. La corrupción en Paraguay y su institucionalización con Stroessner. Ultima Hora, 30.07.2021. Available at: <https://www.ultimahora.com/la-corrupcion-paraguay-y-su-institucionalizacion-stroessner-n2953450.html> (accessed 10.09.2021).

⁴ Farina, Boccia Paz, 2010. P. 62.

правил наделяло человека ореолом «единоверца» и «хорошего друга», с помощью которого тот получал доступ к наибольшим экономическим выгодам за счет обнищания казны»⁵. Расширение пространства этой практики было обусловлено сосуществованием государственных производственных и регулирующих монополий и частных интересов, «"институционализированная" коррупция продолжала расти прямо пропорционально государственному интервенционизму»⁶. Государство оставалось бедным, не способным эффективно инвестировать в приоритетные для развития сферы – здравоохранение, образование и инфраструктура.

Демонтаж политической части выстроенной Стресснером системы прошел довольно успешно. Тем не менее, ее социально-экономические производные остаются устойчивыми. Управление государственной собственностью, прежде всего, в энергетической сфере, торговля влиянием, контроль за финансовыми потоками, все это несет в себе элементы заложенной в период диктатуры системы отношений. С падением авторитарного режима характер персональной зависимости трансформировался в иное качество.

Вопрос о коррупции тесно взаимосвязан с концепцией качества социальных институтов. Под социальными институтами мы понимаем определение, данное американским экономистом Дугласом Нортон, обозначавшее их как «"правила игры"» в обществе, или выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми. Следовательно они задают структуру побудительных мотивов человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или экономике»⁷. Коррупция была теми правилами, которые ухудшали качество институтов. При этом процесс восстановления всегда занимает длительное время и требует

⁵ Farina, Voccia Paz, 2010. P. 63.

⁶ Pavón, 2008. P. 103.

⁷ Норт, 1997. С. 17.

больших целенаправленных усилий. В Парагвае коррумпированная среда стала механизмом доступа к власти и перераспределения средств. На определенном этапе эта система позволяла достичь поставленные цели. Подобная избирательность вела к повышению уровня жизни отдельных людей при снижении такового для всех остальных. Сложившиеся традиции привилегированного доступа и неформального влияния стали вызывать сопротивление общества. Актуальность этого запроса не была оригинальной в масштабах Латинской Америки: «если при авторитарных режимах дебаты на тему о коррупции были практически исключены, а в период демократического транзита в повестке дня в качестве приоритетов, в основном, доминировали экономические и политические реформы, то лишь в начале нынешнего столетия эта проблема приобрела животрепещущий характер», – отмечали российские исследователи⁸.

В Парагвае в XXI в. ANR–PC постепенно утрачивала свое безоговорочное доминирование⁹, ее ослабление отразило потребность в изменении характера функционирования социальных институтов, большую политическую конкуренцию. Разрыв между темпами модернизации в политической сфере и устоявшимися социальными практиками, наглядно проявился в текущем электоральном цикле 2018–2023 гг. Современный состав государственных политических институтов был сформирован в ходе всеобщих выборов, прошедших в апреле 2018 г. Их результаты частично подтвердили устоявшийся партийный баланс, но также показали потенциальные кризисные точки. Поскольку конституционная реформа 1992 г. наделила Национальный конгресс большими полномочиями, заметно ослабив главу исполнительной власти, то именно конгресс стал площадкой активной политической борьбы.

Хотя в составе обеих палат Национального конгресса не произошло радикальных изменений, отсутствие в сенате большинства у правящей ANR–PC привело к повышению

⁸ Современная организованная преступность, 2017. С. 30.

⁹ Parades, 2016. P. 137.

нестабильности. Избрание представителей новой партийной структуры «Широкого фронта» (Frente Guasú, FG) во главе с экс-президентом страны Фернандо Луго ввело в политический расклад нового, третьего игрока. Это усиливало вариативность коалиционных действия при принятии решений¹⁰. В то же время в палате депутатов правящая ANR–PC смогла сохранить абсолютное большинство (42 места), а оппозиционная Подлинная радикальная либеральная партия (Partido Liberal Radical Auténtico, PLRA) увеличила представительство до 30 мест.

Избрание президентом представителя ANR–PC Марио Абдо Бенитеса казалось продолжением устоявшегося доминирования ANR–PC. Однако выборы 2018 г. показали поляризацию электората: представитель ANR–PC набрал 46,4%, лидер оппозиционного альянса, лидер PLRA Эфраин Алегре занял второе место с 42,7% голосов с рекордным для оппозиции числом голосов избирателей — 1 млн 109 тыс. человек. Таким образом, текущий электоральный цикл начинался при фактически разделенном на равные части электорате, отсутствии у правящей партии большинства в сенате и наличии в этой палате третьей политической силы, которая заметно усложняла комбинации альянсов.

Тема коррупции в стенах Национального конгресса

К инаугурации в августе 2018 г. парагвайский политический бомонд подошел со шлейфом скандалов: обвинениями в коррупции, а также с попытками нарушения избирательного законодательства бывшими президентами, желавшими занять полномочные места в сенате. Это позволило выделить взаимосвязанные проблемы, оказывающее существенное воздействие на экономическую и политическую динамику: ограничение на переизбрание президентов, феномен коррупции и монополизация в энергетической сфере – отрасли, отчетливо влияющей на экономику Парагвая. Естественно, что

¹⁰ Кудеярова, 2018. С. 44.

перечисленными тремя пунктами не ограничивается круг проблем страны. Но они задают ограничения «магистрального» пути, что предопределяет многие решения.

Парагвайская конституция четко обозначает статус президентов, проработавших полный мандат. Согласно ст. 189, «бывшие президенты, избранные демократическим путем, если они не были подвергнуты импичменту и не признаны виновными, являются пожизненными сенаторами (*senador vitalicio*). Они не включаются в кворум, у них есть право выступления, но не голосования». Фактически это положение исключало бывших президентов из электоральной политической жизни, оставляя ему консультативную и административную сферу деятельности. Как следствие, через тридцать лет правящая партия оказалась в условиях постоянной ротации лидеров. Это сформировало запрос на «аутсайдеров» – поиск лидеров за пределами состава партии, и обострило борьбу кланов за лидирующие позиции.

В настоящее время ANR–PC разделена на две фракции. Одна из них – это сторонники действующего президента из консервативной фракции Движение истинного «Колорадо» (*Movimiento Colorado Añeteté*). Ее члены – партийная номенклатура, включающая бывшего президента Никанора Дуарте Фрутоса (2003–2008), министров, губернаторов департаментов и других членов партии. Вторая фракция – «Честь Колорадо» (*Movimiento Honor Colorado*), в своем названии обыгрывающей инициалы своего лидера бывшего президента Орасио Картеса. Их противостояние вышло на новый уровень конфронтации и политического торга в текущем электоральном периоде.

В 2018 г. уходящий с президентской должности О.Картеc предпринял попытку обойти ограничение на переизбрание. Практически за три месяца до окончания срока полномочий он подал прошение об отставке, что, при одобрении двумя палатами конгресса, дало бы ему возможность занять место полноправного избранного сенатора. Поскольку состав конгресса традиционно приносит присягу 30 июня, а полномочия президента заканчиваются 15 августа, возможное

наложение мандатов противоречило бы конституции. О.Картеc стремился уйти с должности президента досрочно. Оппозиция и противники внутри партии бойкотировали заседание парламента. Отсутствие кворума не позволило принять решение, в результате чего О.Картеc отозвал свое прошение и не смог присягнуть в качестве сенатора. В результате активной борьбы и общественного давления президент О.Картеc, а также бывший глава государства Н. Дуарте Фрутос не смогли занять места в палате сенаторов. В итоге осенью 2018 г. Н. Дуарте Фрутос был назначен директором бинациональной ГЭС «Ясирета» – второй системообразующей электрoвырабатывающей станции в Парагвае.

Дальнейшие события подтвердили статус конгресса как ключевой политической площадки. Первые месяцы работы нового состава конгресса проходили на фоне, ранее незнакомом Парагваю. Часть членов конгресса были обвинены в коррупции и должностных злоупотреблениях. В фокусе пристального общественного внимания оказались представители различных политических партий. Самым распространенным методом гражданской мобилизации стали *escrache* (исп.– шельмование) специфическая форма митинговой протестной активности, в ходе которой у места работы или проживания объектов воздействия распространялась информация о совершенных ими злоупотреблениях и звучали требования отставки¹¹. Первая волна протестов была направлена против депутата от ANR–РС Хосе Марии Ибаньеса. Этот человек был плотно вплетен в парагвайскую элиту: он избирался депутатом от «Колорадо» в 2013–2018 гг., занимал должности министра-секретаря президента республики; посла в Бельгии, а также в Голландии, Люксембурге и Европейском Союзе; был министром промышленности и торговли в правительстве Н. Дуарте Фрутоса. Однако уличные выступления против безнаказанности в деле, получившем название «хранители золота» (*caseros de oro*), вынудили руководство палаты депутатов поставить на голосование вопрос об отзыве его

¹¹ Gómez Daza, Brito, 2018.

мандата. Отставка не была поддержана членами конгресса. Негативное голосование спровоцировало мобилизацию общественных групп, давление *escrache* нарастало. Через несколько дней после «спасительного» голосования сам депутат подал заявление об отставке, мотивировав его желанием «сохранения мира и блага республики».¹² Это был первый случай прекращения полномочий депутата под давлением уличных протестов.

С этой отставкой акции возмущенных граждан не завершились. Следующей персоной, на которой сфокусировалось общественное давление, стала знаковая фигура партии «Колорадо» сенатор Оскар Гонсалес Даэр. Он играл важную роль в политической жизни страны: в 2002–2003 гг. был председателем палаты депутатов конгресса, одновременно возглавляя специфический судебный орган *Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados* (JEM)¹³, впоследствии в 2003–2008, 2008–2011, 2013–2018 гг. был сенатором, а последний период вновь возглавлял JEM. Однако в 2017 г. были обнародованы аудиозаписи, сделанные в стенах JEM, на которых были записаны его переговоры по проходившим делам и оказывавшееся давление на прокуроров и судей. Аудиозаписи положили начало прокурорскому расследованию незаконной торговли влиянием и преступного объединения против политиков и правосудия. Сам О.Гонсалес Даэр был отстранен от должности JEM. Несмотря на это, по результатам выборов 2018 г. он вновь смог получить место сенатора. Больше месяца шла борьба за его отстранение, сопровождавшаяся уличными

¹² José María Ibáñez presenta su renuncia ante presión ciudadana. Última hora. Asunción, 06.08.2018. Available at: <https://www.ultimahora.com/jose-maria-ibanez-presenta-su-renuncia-presion-ciudadana-n2700036.html> (accessed 10.09.2021).

¹³ Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) – орган, учрежденный в соответствии с конституцией, основной функцией которого является судебное преследование и отстранение от должности судей и прокуроров за совершение преступлений или ненадлежащее выполнение ими своих функций, определенных в ст. 253.

акциями и медийным давлением. В итоге сенатора вынудили уйти в отставку.

Эти процессы привели к падению фамильного клана Гонсалеса Даэра, территориально связанного с престижным пригородом Асунсьона г. Луке. Некоторые члены семьи, затронутые расследованием, были задержаны полицией. Правительство США решило пожизненно лишить возможности въезда на территорию страны отправленного в отставку сенатора, его родственников, а также бывшего генерального прокурора страны Хавьера Диаса Верона. Они стали первыми парагвайцами, попавшими в американский «черный список»¹⁴. В декабре 2019 г. произошло другое неординарное событие – были поданы документы об исключении их из рядов партии «Колорадо».¹⁵ В августе 2021 г. дело бывшего сенатора было завершено. Специальный суд по экономическим преступлениям приговорил О.Гонсалеса Даэра к 7 годам, а его сына Оскара Гонсалеса Чавеса – к 8 годам лишения свободы в рамках дела, возбужденного по обвинению в незаконном обогащении, отмывании денег и даче ложных показаний¹⁶.

Третьим конгрессменом, павшим под общественным давлением 2018 г., стал Хорхе Овьедо Матто, лидер партии UNACE, племянник генерала Лино Овьедо. Л.Овьедо был основателем партии UNACE – фракции, вышедшей из состава ANR-PC, а также и прежде всего – активным участником военного переворота 1989 г. против диктатора А.Стресснера. Представитель знаковой для страны семьи, Х. Овьедо Матто с 2003 г. трижды избирался сенатором от партии, входил в состав

¹⁴ La caída de los clanes González Daher y Zacarías en 2019. Ultima hora. Asunción, 31.12.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/la-caida-los-clanes-gonzalez-daher-y-zacarias-2019-n2857855.html> (accessed 10.09.2021).

¹⁵ Senador pide expulsión de González Daher y Díaz Verón de la ANR. Ultima hora. Asunción, 13.12.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/senador-pide-expulsion-gonzalez-daher-y-diaz-veron-la-anr-n2859808.html> (accessed 10.09.2021).

¹⁶ Condena en la causa “Oscar González Daher y otro s/ Lavado de Dinero”. 12.08.2021. Available at: <https://www.pj.gov.py/notas/20669-condena-en-la-causa-oscar-gonzalez-daher-y-otro-s-lavado-de-dinero> (accessed 10.09.2021).

ЖЕМ. В январе 2018 г. он был отстранен от участия в ЖЕМ из-за обвинений в незаконном давлении на судей, основанных на серии просочившихся в публичное пространство аудиозаписей¹⁷. Несмотря на репутационные риски, на выборах 2018 г. был вновь избран сенатором. Но развернувшаяся кампания вынудила его подать в отставку с уже привычного политического поста. Итогом противостояния в только начавшем свою работу конгрессе стал уход трех обладателей мандатов, обвиненных в коррупции. Важнейшую роль в этом сыграло гражданское давление и уличные акции протеста *escrache*.

Прошедшие отставки не остановили расследования против депутатов. Впоследствии в 2019 г. еще три конгрессмена были вынуждены сложить полномочия из-за обвинений в торговле влиянием и превышении полномочий. В том числе известный в стране популист Парагвайю (Пайю) Кубас, единственный представитель в сенате персоналистского движения Национальный крестовый поход (Movimiento Cruzada Nacional, MCN)¹⁸.

В ответ в конгрессе начали обсуждаться решения, усложняющие регламент отзыва мандатов¹⁹. Тем не менее, механизм снятия неприкосновенности был отработан. И его новой «жертвой» стала сенатор от PLRA Мария Еухения Бахак, которая в 2020 г. по линии сената посетила Перу для участия в религиозном конгрессе, где заразилась вирусом COVID-19. По возвращении в страну она не соблюдала установленные санитарные нормы, что привело к заражению других людей²⁰. Это стало основанием для лишения мандата сенатора.

¹⁷ El “prontuario” de Jorge Oviedo Matto. ABC-color, Asunción, 26.12.2017. Available at: <https://www.abc.com.py/nacionales/el-prontuario-de-oviedo-m-1661745.html> (accessed 10.09.2021).

¹⁸ Pérez Talia, 2020.

¹⁹ Diputados, con nueva estrategia para dilatar pérdida de investidura. Ultima hora, Asunción, 30.09.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/diputados-nueva-estrategia-dilatar-perdida-investidura-n2846688.html> (accessed 10.09.2021).

²⁰ Parlamentarios expulsados y otros muy bien atornillados. ABC-color, 15.08.2020. Available at:

Политическая борьба под антикоррупционными лозунгами развивалась не только в столице. В 2018 – 2019 гг. был нанесен удар против влиятельного клана «Колорадо» – семьи Сакариас, контролировавшей департамент Альто-Парана и его центр Сьюдад-дель-Эсте. Этот регион более известен как Тройная граница, ключевой элемент региональной торгово-экономической инфраструктуры, имеющий стратегическое значение для безопасности государства²¹. Политическое представительство и экономическое влияние позволяли клану удерживать власть в течение почти двух десятилетий. В Сьюдад-дель-Эсте после жалоб и протестов граждан удалось начать расследование против мэра города Сандры Маклеод, занимавшей пост с 2007 по 2018 гг. Она сменила на этой должности своего мужа, сенатора Хавьера Сакариаса Ируна, бывшего главой муниципалитета в 2001–2007 гг. Расследование нарушений в отношении С.Маклеод, ее мужа и других лиц привело к отстранению ее от должности.²² В результате, спустя восемнадцать лет в Сьюдад-дель-Эсте появился новый независимый мэр Мигель Прието, не входивший в клан Сакариас. Он одержал историческую победу на выборах, прошедших в вотчине «Колорадо». Его победа обострила политическую борьбу в этом стратегическом регионе. Так, в 2021 г. Мигель Прието досрочно покинул должность с намерением вновь принять участие в муниципальных выборах²³. Противники провожали ушедшего мэра обвинениями в коррупции, что стало новым инструментом политической борьбы.

<https://www.abc.com.py/nacionales/2020/08/15/parlamentarios-expulsados-y-otros-muy-bien-atornillados/> (accessed 10.09.2021).

²¹ Коновалова, 2016. С. 68.

²² La caída de los clanes González Daher y Zacarías en 2019. Ultima hora, Asunción, 31.12.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/la-caida-los-clanes-gonzalez-daher-y-zacarias-2019-n2857855.html> (accessed 10.09.2021).

²³ Renunció Miguel Prieto a la Intendencia de CDE. La Nación, 02.06.2021. Available at: <https://www.lanacion.com.py/politica/2021/06/02/renuncio-miguel-prieto-a-la-intendencia-de-cde/> (accessed 10.09.2021).

Ситуация в регионе Тройной границы попала под пристальное внимание властей США. Так, 24 августа 2021 г. на основании Закона Магницкого были введены санкции в отношении трех человек, ведущих бизнес в этом регионе, и на пять связанных с ними компаний. Госсекретарь Э. Блинкен заявил, что санкции «представляют собой глобальные правительственные усилия по борьбе с коррупцией на Тройной границе между Аргентиной, Бразилией и Парагваем»²⁴.

Приведенные примеры можно назвать индикаторами сдвига политических практик в стране. Во всех обозначенных случаях, связанных со сложением депутатских полномочий, прослеживались общие элементы. Фактически два десятилетия эти персоны занимали высокие должности в законодательной и исполнительной системах власти, имели депутатскую неприкосновенность или руководили важными судебными институтами, проводившими расследование в отношении представителей прокуратуры и судебного корпуса. Как отмечалось в журналистских расследованиях газет *ABC-color* и *Ultima hora*, информация об их злоупотреблениях была известна давно, она была опубликована задолго до этих скандалов. Особое возмущение вызывало то, что, будучи обвиненными в злоупотреблениях и нарушении закона, они избирались в конгресс по партийным спискам. Это давало им иммунитет от возможных преследований. Важна также и роль партийных структур, по сути, защищавших свои ключевые фигуры от юридической ответственности. Давление улицы синхронизировалось с другими политическими изменениями, сделав развитие расследований реальностью. Процессы, начатые в 2018–2019 гг., стали первыми признаками того, что в политическом пространстве страны происходят изменения,

²⁴ EE.UU. sanciona a tres personas por corrupción y lavado de dinero en Paraguay. EFE Washington, 25.08.2021. Available at: <https://www.efe.com/efe/america/economia/ee-uu-sanciona-a-tres-personas-por-corrupcion-y-lavado-de-dinero-en-paraguay/20000011-4614799> (accessed 10.09.2021).

использующие запрос на большую транспарентность и равенство перед законом в политической борьбе.

Проблемы исполнительной власти

Начало работы избранного президента проходило в наэлектризованном общественном пространстве. Смена главы государства сопровождалась выстраиванием новой имиджевой стратегии в информационном пространстве: главным стал девиз «Парагвай для людей» (#ParaguayDeLaGente), ориентация на развитие инфраструктуры #MásObras и другие социальные аспекты.

В августе 2019 г. президент подходил к символическому рубежу – первому году у власти. Однако праздника не получилось. В те дни М.Абдо пытался выйти из тяжелого кризиса – попытки проведения импичмента, инициированного оппозицией при поддержке части ANR–PC. Для парагвайской системы политический суд (*juicio político*) – знакомая практика, реализованная в 1999 г. в отношении президента Рауля Кубаса Грау и в 2012 г. против Фернандо Луго. Однако инициатива 2019 г. была неожиданной: сам действующий политик был потомственным членом правящей партии. Что же привело к столь неординарным событиям менее чем через год после вступления в должность президента?

Равновесие, достигнутое после выборов, показало свою хрупкость. В целом страна демонстрировала успешные макроэкономические показатели – темп роста ВВП был одним из самых высоких в регионе – 5,0% в 2017, 3,7% в 2018 и 1,6% в 2019 г.²⁵ Несмотря на формальное благополучие, предыдущий президент О.Картес заканчивал свой мандат с минимальной поддержкой в 21 %²⁶. Однако первый год правления Марито Абдо не изменил отношения парагвайцев к исполнительной власти. К знаковому порогу – окончанию первого года

²⁵ GDP growth (annual %). World Bank, World Development Indicators. Available at: www.worldbank.org (accessed 10.09.2021).

²⁶ Latinobarómetro 2018. P. 19.

правления, президент подошел с низкой поддержкой. Согласно данным, опубликованным газетой *Ultima hora*, почти 70 % были недовольны работой правительства М.Абдо.²⁷

Формальным поводом для политического кризиса стало заключенное 24 мая 2019 г. техническое соглашение в рамках договора по бинациональной ГЭС «Итайпу». Базовый документ был подписан в 1973 г. Бразилией и Парагваем, в нем определялись условия строительства, эксплуатации и торговли электроэнергией крупнейшей в мире ГЭС. Специфика договора состояла в том, что использовать электроэнергию могли только две эти страны, а неиспользованную часть можно было продать только партнерской стороне.

Предметом майского соглашения стали условия продажи излишков вырабатываемой мощности. По факту, обсуждавшиеся вопросы затрагивали широкий круг бразильских и парагвайских экономических субъектов. Однако сторонам, занимавшимся технической стороной документа, не удалось прийти к соглашению. В процесс включились дипломатические службы, что привело к подписанию документа послом Парагвая в Бразилии Уго Сагьером Кабальеро и руководителем Департамента экономики МИД Бразилии Педро Мигелем да-Коста-э-Силва.

О подписанном договоре стало известно спустя два месяца 25 июля 2019 г., когда руководитель парагвайского оператора – государственной корпорации «Национальное управление электроэнергетики» (Administración Nacional de Electricidad, ANDE) Педро Феррейра отказался ставить свою подпись на документе и подал в отставку. ANDE является ключевым звеном управления мощностями и распределением электроэнергии, вырабатываемой в Парагвае, в том числе ГЭС «Итайпу». Публичное заявление президента ANDE вызвало политической кризис.

²⁷ Casi el 70 por ciento aplazan gestión del Gobierno de Abdo. *Ultima hora*, Asunción, 14.08.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/casi-el-70-ciento-aplazan-gestion-del-gobierno-abdo-n2837997.html> (accessed 10.09.2021).

Содержание документа, появившегося в публичном пространстве, имело противоречивые технические толкования²⁸. Во вспыхнувшей полемике не был оставлен без внимания тот факт, что «правительство Абдо, поддерживает тесные отношения с президентом Бразилии Жаиром Болсонару»²⁹. Участие в скандале канцлера Луиса Кастильони и посла У.Сагьера объяснялось тем, что после провала переговоров между государственными техническими специалистами, соглашение было в конечном итоге урегулировано по дипломатическим каналами. Как отмечали комментаторы, «это был первый случай после подписания договора «Итайпу» 26 апреля 1973 г., когда дипломаты вступили в переговоры о покупке мощностей»³⁰.

Обнародованная информация спровоцировала активную реакцию объединившихся оппозиционных сил, прежде всего представителей либеральной партии PLRA, FG и фракции HC – сторонников Орасио Картеса в ANR–PC. Последняя деталь подчеркивала скрытую борьбу внутрипартийных кланов. PLRA обвинила М.Абдо в «сдаче» правительству Ж.Болсонару и подписании «вымогательского» и «возмутительного» для парагвайцев соглашения. Звучали оценки, что договоренность вела к перерасходу 250 млн долл. со стороны ANDE. Сенаторы от FG заявили о возможности импичмента на том основании, что акт был подписан в «четыре стенах» без информирования Конгресса или граждан. Они апеллировали к тому, что договор «Итайпу» относится к категории документов, ратифицируемых конгрессом. В свою очередь правительство парировало удар аргументом, что работа за «закрытыми дверями» объяснялась

²⁸ Meza C.G. Itaipú: Este Blog propone «Ideas» y debate sobre la negociación del Anexo C de Itaipú. 22.07.2019. Available at: <https://www.elparaguayquequeremos.net/2019/07/> (accessed 10.09.2021).

²⁹ Itaipú: cómo un acuerdo sobre la mayor planta hidroeléctrica del mundo tiene contra las cuerdas al gobierno de Paraguay. BBC News Mundo. 30.07.2019. Available at: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49170966> (accessed 10.09.2021).

³⁰ Villalba Portillo, 2019.

рутинной ежегодной практикой переговоров о покупке мощности ГЭС «Итайпу» между парагвайской ANDE и бразильской *Electrobras*. Тем не менее, соглашение было интерпретировано как «продажа национального суверенитета» главой исполнительной власти. Возглавлявший в тот период сенат член PLRA Блас Льяно заявил, что «отсутствие публичности в вопросе подготовки столь важного документа, затрагивающего интересы на национальном уровне, – это плохая политика»³¹.

Реакция конгресса была быстрой: палата сенаторов предложила создать двухпалатную комиссию по расследованию сделки, инициатива была поддержана палатой депутатов. Основанием расследования становилась «закрытость» подписания документа, а также то, что президент республики даже не упомянул об этом в своем докладе конгрессу 1 июля 2019 г. Кроме того, в прессу просочились аудиозаписи и сообщения в WhatsApp, которые давали основание предположить вмешательство вице-президента республики Уго Веласкеса в подготовку соглашения и содействие бразильской компании в продаже энергии ANDE. Вице-президент был вызван в палату депутатов, где он отрицал свою вовлеченность в эти процессы. Прокуратура начала расследование по обвинению вице-президента в измене национальным интересам³².

Включиться в публичный конфликт было вынуждено и МИД Парагвая. Его позиция обосновывалась приближающимися «перспективами 2023» – года окончания срока действующего договора «Итайпу» и необходимостью подготовки нового³³. В заявлении министерства отмечалось, что «подписание двустороннего [майского] акта является первым крупным

³¹ Blas Llano critica el hermetismo en acuerdo de Itaipú firmado por Paraguay. Ultima hora, Asunción, 25.07.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/blas-llano-critica-el-hermetismo-acuerdo-itaipu-firmado-paraguay-n2833946.html> (accessed 10.09.2021).

³² Villalba Portillo, 2019.

³³ Коновалова, 2021.

триумфом Парагвая в переговорах с Бразилией с целью достижения компромисса в 2023 году»³⁴. Также и парагвайский президент убеждал соотечественников, что администрация не только не собиралась повышать тариф, но и планировала снизить его – совершив масштабные инвестиции в размере 1,2 млрд долл. в инфраструктуру, можно будет избежать потерь и направить средства на социальные выплаты. «Сегодня, впервые за демократическую эпоху, идет тендер на работы, которые действительно позволят нам получить энергетический суверенитет. О каком энергетическом суверенитете мы могли говорить до этих инвестиций?», – отвечал М.Абдо политическим оппонентам³⁵.

Столкнувшись с непредвиденным масштабом критики, канцлер Л.Кастильони обратился к Бразилии с просьбой отменить двустороннее соглашение. Через несколько часов после этого он подал в отставку. Также со своих постов ушли трое других высокопоставленных чиновников, участвовавших в переговорах – новый глава ANDE Алкидес Хименес, посол Парагвая в Бразилии У.Сагьер и директор ГЭС «Итайпу» со стороны Парагвая Хосе Альберто Альдерете. Можно дополнительно отметить, что Л.Кастильони был фигурой, активно вовлеченной в парагвайскую политику: он был вице-президентом во время правления Н. Дуарте Фрутоса (2003–2008), участвовал в праймериз «Колорадо» в президентской гонке 2008 г., проиграв во внутрипартийной борьбе Бланке Овелар, затем избирался сенатором.

Прежде чем уйти в отставку, Л.Кастильони заявил в *Twitter*, что «исходя из позиции этики и политической ответственности я передал свою должность президенту Марито Абдо. Мне жаль,

³⁴ Ministerio de relaciones exteriores de Paraguay. Twitter. 25.07.2019. Available at: <https://twitter.com/mreparaguay/status/1154460202005073920> (accessed 10.09.2021).

³⁵ Mario Abdo dice que acuerdo sobre Itaipú se firmó porque Paraguay se "avivaba". Ultima hora, Asunción, 25.07.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/mario-abdo-dice-que-acuerdo-itaipu-se-firmo-porque-paraguay-se-avivaba-n2833973.html> (accessed 10.09.2021).

что искажение событий привело к этому обостренному состоянию. Все сделанное было прозрачно и на благо страны»³⁶. В итоге 1 августа 2019 г. в штаб-квартире МИД в Асунсьоне посол Бразилии в Парагвае К.А. Симас Магальяйнс подписал документ, в котором бразильское государство признавало решение парагвайского государства отменить двусторонний акт, подписанный МИД обеих стран³⁷. Стороны поручили техническим инстанциям возобновить совещания с целью определения графика использования мощности, выкупаемой *Eletrobras*, на период 2019–2022. Таким образом, майское соглашение было отозвано, а в самом Парагвае начал раскручиваться политический кризис, сопряженный с расследованием деятельности лиц, вовлеченных в подписание документа.

Отставка канцлера и высокопоставленных чиновников, а также денонсация двустороннего акта не смогли погасить общественного возмущения и начавшегося открытого политического противостояния. 6 августа 2019 г. PLRA совместно с представителями партий «Национальная встреча» (Partido Encuentro Nacional, PEN) и «Сделаем!» (Partido Hagamos, PH) представили в Палату депутатов обвинительное заключение для импичмента президенту М.Абдо Бенитесу и вице-президенту У.Веласкесу. Аргументация основывалась на плохом управлении и превышении должностных полномочий. Днем ранее партия «Любимая родина» (Partido Patria Querida, PPQ) также подала иск об импичменте только против вице-президента за ненадлежащее исполнение обязанностей и возможное совершение наказуемых деяний³⁸.

³⁶ Luis A. Castiglioni. Twitter. 29.07.2019. Available at: <https://twitter.com/LuisCastiglioni/status/1155882319569461248> (accessed 10.09.2021).

³⁷ Brasil y Paraguay anulan el acuerdo entreguista de Itaipú. ABC-color, Asunción, 01.08.2019. Available at: <https://www.abc.com.py/nacionales/2019/08/01/brasil-y-paraguay-anulan-el-acuerdo-entreguista-de-itaipu/> (accessed 10.09.2021).

³⁸ Villalba Portillo, 2019.

Однако 20 августа 2019 г. палата депутатов отклонила ходатайство об импичменте 43 голосами против 36 голосов оппозиции. Национальная конституция (ст. 225) предусматривает, что для начала импичмента палата депутатов должна утвердить обвинительное заключение квалифицированным большинством в две трети голосов. Для этого решения необходимо было набрать 53 из 80 голосов законодателей. Реализации импичмента помешало соглашение, заключенное между противоборствующими фракциями партии «Колорадо». Первоначально сторонники движения «Честь Колорадо» выступали за импичмент М.Абдо. Однако, «менее чем через 24 часа после встречи между президентом республики М. Абдо Бенитесом и бывшим президентом О.Картесом движение «Честь Колорадо», возглавляемое последним, изменило свою первоначальную позицию и отказалось поддержать призыв оппозиционеров», – отмечала политический обозреватель Сара Вильяльба Портильо³⁹. Возобладала историческая традиция ANR–РС объединяться для сохранения политической власти. Формальным итогом стала остановка процесса, а неформальным – восстановление влияния О.Картеса. Действующий президент оказался заложником своих противников в конгрессе. По мнению парагвайского политолога Марсело Лачи, «фракция «Честь Колорадо» – дисциплинированное объединение, которое успешно реализует политическую линию Картеса. Наверняка он получил какие-то преимущества от этой ситуации, о которых мы до сих пор не знаем»⁴⁰.

Политическая ситуация постепенно начала стабилизироваться. Комиссия обеих палат конгресса продолжила свое расследование. Все вовлеченные в скандал политики (даже президент республики), выступили перед

³⁹ Villalba Portillo, 2019.

⁴⁰ Analista político sostiene que Mario Abdo sobrevive gracias a Cartes. Ultima hora, Asunción, 02.08.2019. Available at: <https://www.ultimahora.com/analista-politico-sostiene-que-mario-abdo-sobrevive-gracias-cartes-n2835553.html> (accessed 10.09.2021).

комиссией. Но ее работа уже не оказала взрывного эффекта, сопоставимого с последними днями июля 2019 г.

Почему подписание технического соглашения оказало столь сильное воздействие на парагвайское общество? Возможные причины лежат на стыке экономической и политической сфер. Электроэнергетика является одной из ключевых отраслей в Парагвае, на ее долю приходится 8% ВВП Парагвая⁴¹. В этом, одном из ключевых секторов парагвайской экономики, наблюдался умеренный динамизм, в том числе – самый высокий рост заработной платы на 14%⁴². Со времени запуска первых турбин «Итайпу», отрасль отличалась высокой степенью монополизации как в части выработки энергии, так и системы ее доставки потребителю. При этом ГЭС стала важнейшей частью не только ресурсо-обеспечения страны, но и непрозрачного поступления средств от ее продажи – многие вопросы, связанные с деятельностью предприятия, были нетранспарентны. Как следствие, закрытость системы породила благоприятную среду для непрозрачности сделок, принципов установления тарифов и неподконтрольности финансовых потоков.

Уже позднее в 2021 г. примером подобных практик стало известие, что парагвайская администрация бинациональной ГЭС «Ясирета» под управлением Н.Дуарте Фрутоса провела массовый набор новых чиновников в разгар пандемии COVID–19. Их численность превысила состав аргентинской стороны. Так, к объемному списку сотрудников парагвайской стороны гидроэлектростанции было добавлено 75 чиновников с окладами, заметно превышающими средние по стране и отрасли. Отмечалось, что эти действия шли вразрез с мерами правительства по оптимизации государственных расходов. Однако администрация ГЭС аргументировала действия тем, что предприятие не относится к числу бюджетных. Эти действия

⁴¹ Compendio Estadístico, 2021. P. 57.

⁴² Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2019.

иллюстрировали сохранение известной практики поощрения партийной лояльности⁴³.

Начало пандемии изменило траектории политических и экономических процессов. Хотя на начальном этапе весной 2020 г. в Парагвае успешно сдерживали темп распространения болезни, осенью начался активный рост числа заражений. Новая волна вызвала перегрузку в системе общественного здравоохранения. К низкому уровню оснащенности медицинских центров добавились скандалы, связанные с обвинениями в коррупции среди высших должностных лиц правительства при закупке вакцин. Комплекс санитарных причин вкупе с усталостью от длительных ограничений привели к массовым протестам по всей стране. В начале марта 2021 г. в Асунсьоне произошли уличные столкновения, вызванные неудовлетворенностью правлением М.Абдо. В ночь на 5 марта центр Асунсьона превратился в зону военных действий: один человек погиб, десятки были ранены и задержаны. 5 марта 2021 года министр здравоохранения и социального обеспечения Хулио Массолени подал в отставку, чтобы снизить накал демонстраций. Однако призывы к демонстрациям продолжались.

Оппозиционные законодатели заявили, что объявят импичмент президенту М. Абдо и вице-президенту Уго Веласкесу за плохое исполнение своих обязанностей. Однако в этом решении они зависели от фракции картистов в конгрессе. Так, президенту грозил второй импичмент, в подготовку которого были вовлечены его однопартийцы. 17 марта 2021 г. оппозиционные депутаты в середине внеочередной сессии представили обвинительный текст. Однако 42 голосами «против» при 36 «за» и 2 «воздержавшихся» Палата депутатов отклонила инициативу. Несколько часов спустя в центре Асунсьона снова произошли беспорядки. В связи с этим

⁴³ Nicanor ubicó a 75 funcionarios en Yacyretá durante la pandemia. La Nación, Asunción. Available at: 25.04.2021. <https://www.lanacion.com.py/investigacion/2021/04/25/nicanor-ubico-a-75-funcionarios-en-yacyreta-durante-la-pandemia/> (accessed 10.09.2021).

командующий Национальной полицией Парагвая Франсиско Рескин ушел в отставку. Демонстрации продолжались в течение марта в различных городах страны, где недовольство граждан усиливалось закрытием транспортных маршрутов и отсутствием междугороднего сообщения с крупнейшими городами страны Энкарнасьоном, Сьюдад-дель-Эсте и другими.

* * *

Наблюдение на прошедшими тремя годами электорального цикла 2018-2023 гг. дают основание отметить факторы, влияющие на динамику политического процесса. Важной особенностью стал запрос на борьбу с коррупцией, сконцентрированный вокруг Национального конгресса.

В законодательной власти наличие партии, претендующей на роль третьей силы, Наличие активного противоборства внутри правящей партии, раскалывающей ее ряды, существенно повысило уровень накала борьбы. Вкупе с деятельностью в конгрессе «третьей» политической партии – сторонников Ф.Луго – все это привело к растущей частоте кризисов национального масштаба, воплотившейся в двух попытках импичмента президента. В отличие от «политического суда» 2012 г. над Фернандо Луго, в этот период речь шла о представителе консервативной фракции правящей партии. Инициатива и результативность процедуры находилась в прямой зависимости от действия фракции НС бывшего президента Орасио Картеса. Это отразило силу воздействия внутрипартийной конкуренции на политический фон в национальном масштабе.

Важной составляющей политической борьбы стал запрос на антикоррупционную деятельность. Результат, достигнутый в первые два года электорального цикла, не имел прецедентов в истории страны. Показательно, что под влиянием разных форм гражданского давления законодательная и исполнительная ветви власти были вынуждены следовать букве закона – расследовать обвинения в коррупции и отправлять чиновников в отставку. Как следствие, сам факт партийной принадлежности перестал служить охранной грамотой для чиновников и

депутатов. Однако фактор пандемии не способствовал улучшению существовавших антикоррупционных практик.

Проанализированные случаи парадоксальным образом отражают постепенное укрепление политических институтов и модернизацию в Парагвае. На фоне происходящих процессов и пандемии, Парагвай демонстрирует общую устойчивость, поддерживающую каркас демократической системы.

БИБЛИОГРАФИЯ/REFERENCES

Коновалова К.А. «Сделка века» по-парагвайски. РСМД, 23.06.2021. Konovalova K.A. «Sdelka veka» ro-paragvajski. RSMD, 23.06.2021 ["Deal of the Century" in Paraguayan]. Available at: <https://russiancouncil.ru/analytics-and-comments/columns/latin-america/sdelka-veka-po-paragvayski/> (accessed 10.09.2021).

Коновалова К.А. Угрозы «трехграничья» в истории Парагвая // Латинская Америка, 2016, № 1. С. 68-77. Konovalova K. A. Ugrozy «trekhgranichiya» v istorii Paragvaya [Challenges of the "Triple frontier" in the history of Paraguay], Latinskaya Amerika, 2016, № 1? P. 68-77.

Кудеярова Н.Ю. Парагвайский транзит: мобильность, историческая память и политические метаморфозы // Латинская Америка, 2018, № 10. С. 33-48. Kudeyarova N.Yu. Paragvayskiy tranzit: mobil'nost', istoricheskaya pamyat' i politicheskie metamorfozy [Transit in Paraguay: mobility, historical memory and political metamorphoses], Latinskaya Amerika, 2018, № 10, с. 33-48.

Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «НАЧАЛА», 1997. North D., Instituty, institucional'nye izmeneniya i funkcionirovanie ekonomiki. M.: Fond ekonomicheskoy knigi «NACHALA», 1997 [Institutions, institutional changes and the functioning of the economy].

Современная организованная преступность в Латинской Америке и странах Карибского бассейна. М.: Издательство «Весь Мир», 2017. Sovremennaya organizovannaya prestupnost'

- v Latinskoy Amerike i stranah Karibskogo basseyna. M.: Izdatelstvo «Ves' Mir», 2017 [Contemporary organized crime in Latin America].
- Compendio Estadístico 2019. Asunción: Instituto Nacional de Estadística, 2021.
- Estudio Económico de América Latina y el Caribe. 2019. Paraguay. Santiago de Chile: CEPAL, 2019.
- Farina B.N., Boccia Paz A.* El Paraguay bajo el Stronismo 1954–1989. Asunción: El Lector, 2010.
- Gómez Daza A., Brito G.* Paraguay, ¿qué le espera al Gobierno de Mario Abdo? CELAG, 04.09.2018. Available at: <https://www.celag.org/paraguay-espera-gobierno-mario-abdo/> (accessed 10.09.2021).
- Latinobarómetro 2017. Informe. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2018.
- Parades R.* Paraguay: un país sin Norte. Asunción: Servilibro, 2016.
- Pavón V.* Gobierno limitado, justicia y libre mercado. El otro camino. Asunción: Editora LITOCOLOR, 2008.
- Pérez Talia M.* Paraguay: un statu quo agónico pero resistente. CELAG, 16.01.2020. Available at: https://www.celag.org/paraguay-un-statu-quo-agonico-pero-resistente/?fbclid=IwAR2p1-t2g5gK8e6L_TbpMewxlCwLOL20xekl6PLh0SIn1iQehqcAUrVrM24 (accessed 10.09.2021).
- Villalba Portillo S.M.* Paraguay: crónica de un juicio político que no fue. Política Exterior. 02.09.2019. Available at: <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/paraguay-cronica-juicio-politico-no-fue/> (accessed 10.09.2021).