

**A venezuelai kivándorlás hatása
Dél-Amerika országaira**

The Effects of the Venezuelan Exodus
on South American Countries

SOLTÉSZ BÉLA

KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszeri kiadványa

Kiadó:

Külügyi és Külgazdasági Intézet

Lektorálta:

Baranyi Tamás Péter

Szöveggondozás:

T-Kontakt Kft.

Tördelés:

Lévárt Tamás

A kiadó elérhetősége:

H-1016 Budapest, Bérc utca 13-15.

Tel.: + 36 1 279-5700

E-mail: info@ifat.hu

<http://kki.hu>

Jelen elemzés és annak következtetései kizárólag a szerzők magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Soltész Béla, 2021.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2021.

ISSN 2416-0148

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.KE-2021.51>

Összefoglaló: Az elmúlt években csaknem hatmillió ember, az ország lakosságának egyötöde hagyta el Venezuelát. A tömeges kivándorlást előidéző gazdasági összeomlás példa nélküli Dél-Amerikában, így a térség országai olyan kihívással néznek szembe, amelynek kezeléséhez mind a történelmi tapasztalataik, mind az anyagi forrásaik hiányoznak. Jogi szempontból jellemzően nem a menekültügyi rendszeren keresztül, hanem ideiglenes tartózkodási engedélyek kiadásával közelítették a kihíváshoz, idővel pedig minden ország szigorított a belépési feltételeken. Kivételt képez Kolumbia, amely 2021 februárjában általános amnesztiát hirdetett. A Covid-19-járvány súlyosbította a rászoruló venezuelai kivándorlók helyzetét. A régió országai és a nemzetközi közösség megkezdte az összehangolt válságkezelést és a segélyek koordinációját, a felajánlott segélyek összege azonban messze elmarad a szükségestől. Újabb donorkonferenciák, illetve középtávon a venezuelai diaszpóra önszerveződése és lobbitevékenységei mobilizálhatnak annyi forrást, amennyi elkerülhetővé teheti a régió destabilizálódását és a humanitárius válsághelyzetet.

Kulcsszavak: Venezuela, Dél-Amerika, Latin-Amerika, migráció, menekültügy

Abstract: *In recent years, nearly six million people have left Venezuela, one-fifth of the country's population. The economic collapse that has led to mass emigration is unprecedented in South America, so the countries in the region are facing a challenge that they lack both the historical experience and the financial resources to address. From a legal point of view, these countries typically approached the challenge not through the asylum system but through the issuance of temporary residence permits, and over time all countries tightened entry conditions. An exception is Colombia, which announced a general amnesty in February 2021. The COVID-19 pandemic has exacerbated the situation of Venezuelan migrants in need. The countries of the region and the international community have begun coordinated crisis management and aid coordination, but the amount of aid offered is falling short of what is needed. Newer donor conferences and, in the medium term, the self-organization and lobbying of the Venezuelan diaspora could mobilize the necessary resources to avoid destabilization in the region and a humanitarian crisis.*

Keywords: Venezuela, South America, Latin America, migration, refugees



BEVEZETÉS

Dél-Amerikában¹ a migráció mindig is a mindennapok része volt, az elmúlt években kibontakozó venezuelai exodus azonban egészen új kihívások elé állította a régiót. „Történelmünk során soha nem találkoztunk ilyen léptékű elvándorlással egy olyan országból, amely a régió egyik leggazdagabbja volt, és ahol nem dúl háború” – jelentette ki [Eduardo Stein](#), az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) és a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) különleges megbízottja. A felgyorsuló folyamatok már az egész térség stabilitását fenyegetik, hiszen becslések szerint körülbelül hatmillió venezuelai, a lakosság egyötöde hagyta el az országot az elmúlt évtizedben, ami korunk egyik legnagyobb kivándorlási hullámát eredményezte.

Más, hasonló volumenű migrációs mozgásokkal ellentétben azonban a venezuelaiak nem háborús vagy polgárháborús viszonyok elől menekülnek, mint ahogy például a Közel-Keletről elvándorlók. És nem a gazdagabb észak-amerikai vagy nyugat-európai országokat célozza a kivándorlók zöme, mint ahogy például Közép-Amerika és a Karib-térség elvándorlói, hanem más, jellemzően közepes jövedelmű dél-amerikai országokat, amelyek – mint például a szomszédos Kolumbia – hagyományosan migránsokat küldő, nem pedig migránsokat nagy számban fogadó országnak számítottak.

E tanulmány azt igyekszik feltárni, hogy a fent említett sajátosságok milyen jogi és szakpolitikai dilemmák elé állítják a dél-amerikai országokat, és milyen eszközökkel igyekeznek a venezuelaiak belépését és tartózkodását szabályozott és menedzselhető keretek között tartani. Emellett bemutatásra kerül az is, hogy milyen regionális keretek között zajlik a segélyprogramok koordinációja, illetve az, hogy a venezuelai diaszpóra a politika tárgyából hogyan válik a politika alanyává: a helyzet rendezése, Venezuela újjáépítése ugyanis elképzelhetetlen a külföldre kényszerült többmillió kivándorló önszerveződése, aktív közreműködése nélkül.

JOGI ÉS SZAKPOLITIKAI DILEMMÁK

A venezuelai exodus két legfontosabb sajátossága – vagyis, hogy elsődlegesen gazdasági problémák és az állam diszfunkcionális működése váltotta ki, és hogy elsősorban a dél-amerikai kontinensen belül mozognak az el-

1 Bár Dél-Amerikát jellemzően egy tágabb regionális egység, Latin-Amerika (és a Karib-térség) részeként szokás tárgyalni a nemzetközi politikai folyamatok elemzésekor, jelen írás a dél-amerikai migrációs trendekre és az azokkal kapcsolatos szakpolitikákra összpontosít. Ennek oka az, hogy a venezuelai kivándorlók túlnyomó többsége szárazföldi úton indult útnak, így – a Kolumbia és Panama között hiányzó közúti összeköttetés miatt – csak kisebb számban jutottak el Közép-Amerikába és Mexikóba. Természetesen ez utóbbi térségbe is érkeztek venezuelaiak, mint ahogy az Egyesült Államokba és Európába is, az elmúlt évek eseményei azonban leginkább a dél-amerikai országokat állították kihívások elé.

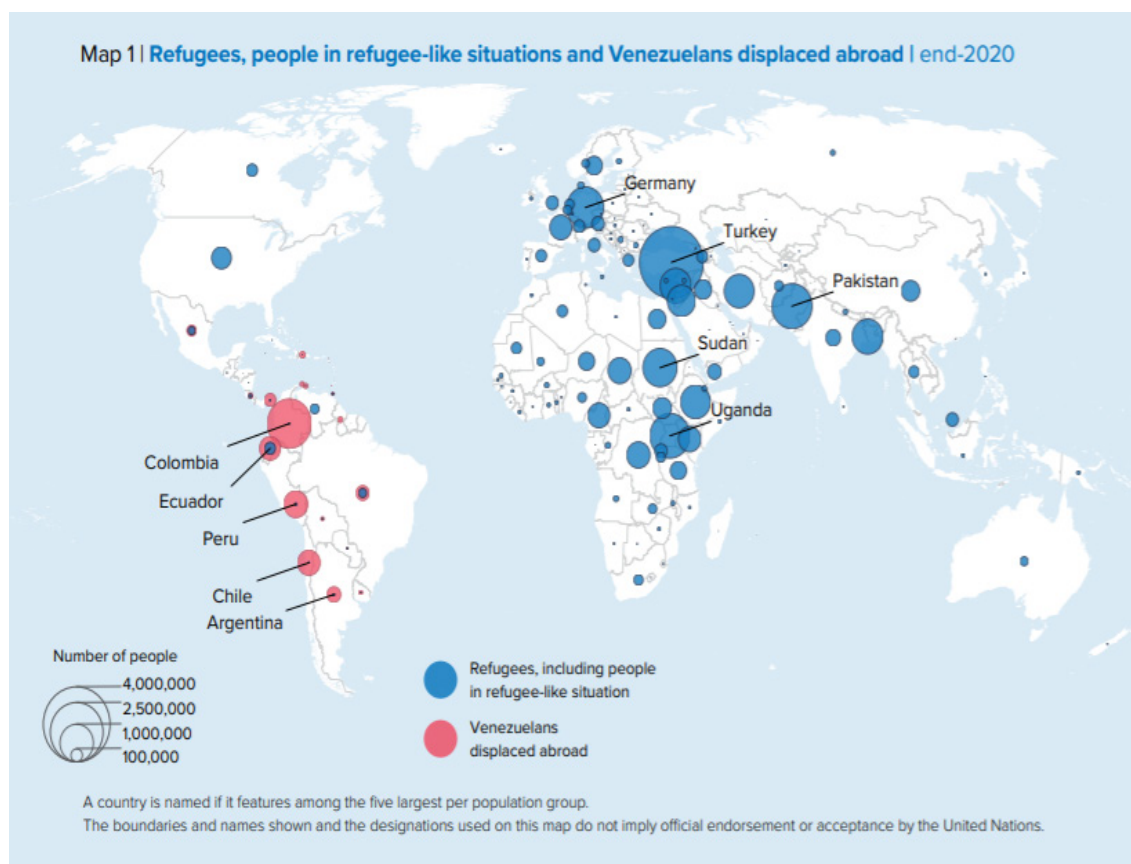
vándorlók – a krízissel kapcsolatos jogi és szakpolitikai dilemmák egész sorát vetette fel. Ezek két nagy csoportba sorolhatóak. Az első dilemma az, hogy a venezuelai kivándorlók menekülteknek számítanak-e, hiszen távozásukat nem fegyveres konfliktus vagy szisztematikus üldöztetés váltotta ki. A második pedig az, hogy a latin-amerikai országok, amelyek jellemzően kivándorlókat küldő országoknak számítottak az elmúlt évtizedekben, mind ez idáig a nemzetközi szinten a migráció liberalizációjáért, illetve a migránsok jogainak kiterjesztésért küzdöttek, most azonban befogadó országgént az ezzel kapcsolatos szakmai és politikai dilemmákkal egy másik, új nézőpontból szembesültek.

Ami az első dilemmát illeti, a fősodró jogértelmezés szerint a kivándorló venezuelaiak nem esnek az 1951-es genfi menekültügyi egyezmény, illetve annak 1967-ben elfogadott kiegészítő jegyzőkönyvének hatálya alá. A [Genfi Egyezmény](#) híres definíciója, az 1. cikk A. részének (2) bekezdésében foglaltak szerint ugyanis menekült az, aki „faji, vallási okok, nemzeti hovatartozása, illetve meghatározott társadalmi csoporthoz való tartozása, avagy politikai meggyőződése miatti üldözéstől való megalapozott féelme miatt” kényszerül elhagyni az állampolgársága szerinti országot. A venezuelaiak túlnyomó többsége azonban nem volt ilyen üldöztetésnek kitéve, „csupán” az összeomló gazdaság, a helyi valuta teljes elértéktelenedése, az élelmszer- és gyógyszerhiány, illetve a katasztrofális közbiztonság miatt távozott Venezuelából, ilyen értelemben tehát nem önszántából vált migránssá. (A venezuelai helyzetről bővebben lásd a Külügyi és Külgazdasági Intézet korábbi kiadványait: a „[Quo vadis Venezuela – Mi történik Venezuelában?](#)”, illetve „[A Trump-kormány szektorális szankciói Venezuelában](#)” című elemzéseket.)

Jól tükrözi a jogállás- és terminológiai bizonytalanságot, hogy az ENSZ Menekültügyi Főbiztosságának 2021 júniusában megjelent, a 2020-as trendeket elemző [jelentése](#) a statisztikáiban már külön kategóriaként listázza a „külföldre távozott Venezuelaiakat” (Venezuelans displaced abroad) a tradicionális menekültügyi kategóriákon túl – jelezve, hogy ez a számossága miatt megkerülhetetlen csoport nem sorolható be sem a belső menekültek, sem a menedékkérők, sem pedig a nemzetközi védelemben részesített jogállásúak közé.



1. térkép.
Menekültek és kényszermigránsok a világban, 2020.



Forrás: [ENSZ Menekültügyi Főbiztosság](#) (Global Trends Report 2020, 21. o.). Késsel a tradicionális menekültügyi kategóriákba sorolható népességet, pirossal a külföldre távozott venezuelaiakat jelöli a térkép.

Latin-Amerika ugyanakkor rendelkezik egy saját regionális menekültjogi egyezményvel. Az 1984-es [Cartagenai Nyilatkozat](#) szellemében a venezuelaiakat fogadó államok nemzeti jogszabályaiban a Genfi Egyezményhez képest egy tágabb menekültdefiníció szerepel. Míg a legtöbb elvándorló venezuelai nem minősül menekültnek az Észak-Amerikában vagy Európában alkalmazott definíció szerint, a venezuelaiak által megtapasztalt nélkülözés, a közrend súlyos megbomlása és az emberi jogok rendszerszinten előforduló megsértése a Cartagenai Nyilatkozat értelmében „megalapozott ok”, ami elviekben jogalapot adhat arra, hogy nemzetközi védelemért folyamodjanak. Kérdés azonban, hogy a befogadó országok politikailag mennyire tartják kívánatosnak és kivitelezhetőnek, hogy venezuelaiak százezrei számára biztosítsanak menekültstátuszt. A latin-amerikai országok közül elsősorban Peru (530 ezer) és Brazília (90 ezer, 2020 decemberi adatok) fogadott be [menedékkérelmeket](#). A Cartagenai Nyilatkozatban foglalt kiterjesztett megha-

tározás szerint egyenként lefolytatott menekültügyi eljárások ugyanakkor rendkívüli módon elhúzódtak, így például Peruban alig néhány ezer esetben került sor a tényleges menekültstátusz megítélésére (részletes adatokért ld. az 1. táblázatot).

A második komoly dilemma ennél erősebben politikai jellegű. A venezuelai kivándorlók többségét befogadó dél-amerikai országok egészen a legutóbbi évekig szinte kizárólag kivándorlókat küldő, és nem pedig bevándorlókat fogadó országok voltak, és a nemzetközi migrációs és menekültügyi diskurzusban is ennek megfelelően vettek részt. Minden dél-amerikai ország ratifikálta az ENSZ 1990-es, a [Migráns munkavállalók és családtagjaik jogainak védelméről szóló nemzetközi egyezményét](#) (ICRMW; Brazília kivételével) és elfogadta a 2018-as, a [Biztonságos, rendezett és szabályos migrációról, illetve a menekültekről szóló globális megállapodását](#) (Global Compact; Chile kivételével, Brazília pedig később visszalépett).

Az elmúlt évtizedekben tehát Dél-Amerikában egy olyan szakpolitikai irányzat volt meghatározó, amelyet az elemzők „liberális”, „nyitott”, „progresszív”, „emberi jogi alapú” és „egyedülálló” jelenségnek tartottak (a jelzőket idézi [Brumat és Finn, 2021](#)). Az egyes államok által a többi dél-amerikai ország polgárai számára nyújtott jogosultságok rendszerint magukban foglalták a szabad tartózkodást, az egyenlő szociális jogokat, a „migrációhoz való jog” elismerését és a migráció dekriminalizálását. A bilaterális egyezményeken túl a regionális megállapodások rendszere is kialakult, amelyet egyrészt az Andoki Közösség (CAN), a Déli Közös Piac (Mercosur) és a Dél-Amerikai Nemzetek Uniója (UNASUR) integrációs szervezetek ilyen irányú szerződésai foglalták keretbe, másrészt létrejött a [Dél-Amerikai Konferencia a Migrációról](#) (SACM) elnevezésű kormányközi koordinációs mechanizmus. Ezek főbb eredményei közé tartozik a részes országok egyes állampolgári jogainak kiterjesztése a többi dél-amerikai állam polgáraira, beleértve a hátrányos munkaerőpiaci megkülönböztetés tilalmát, a családdegyesítés szempontjait, az egyenlő bánásmód követelményét, valamint az oktatáshoz, a lakhatáshoz, az egészségügyi és a szociális ellátáshoz való egyenlő hozzáférést. Megkönnyítették a határátlépést az olyan instrumentumokkal, mint az Andoki, illetve a Mercosur-útlevel, illetve az integrációs blokkok külső határain elvégzett egységes határellenőrzés. 2020 elején lényegében minden dél-amerikai állam² polgára szabadon utazhatott a kontinensen belül útlevel és vízum nélkül, személyi igazolvány birtokában.

A venezuelai exodus ezt a szabad mobilitási rendszert egyre nagyobb nyomás alá helyezte, ugyanakkor a belépés és tartózkodás joga főszabályként minden dél-amerikai országban megillette a venezuelai állampolgárokat, a munkaerőpiachoz és az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférésüket pedig ideiglenes engedélyek tették lehetővé (lásd a következő fejezetet). 2020 márciusától viszont a koronavírus terjedése miatt a latin-amerikai országok világviszonylatban is rendkívül szigorú korlátozó intézkedéseket hoztak. (A témáról bővebben lásd a Külügyi és Külgazdasági Intézet

2 Kivéve Guyana és Suriname, amelyek polgáraival szemben néhány dél-amerikai ország vízumkötelezettséget tart fenn.



korábbi kiadványait: „[Az új típusú koronavírus lehetséges hatásai Latin-Amerika politikai és gazdasági folyamataira](#)”, illetve „[A koronavírussal kapcsolatos válságkezelés Latin-Amerikában](#)” című elemzéseket.)

Ez a helyzet felülírta a „jogokon alapuló” dél-amerikai mobilitási rendszer elveit, illetve az egyes kormányok által a többi dél-amerikai ország állampolgárainak adott jogokat. A veszélyhelyzetben a legtöbb ország komoly beutazási korlátozásokat vezetett be, tehát ha átmeneti jelleggel is, de megszüntette azokat a jogosultságokat, amelyek korábban egyedülállóvá tették a dél-amerikai térségben létező mobilitási rendszert. Ugyanakkor fontos megemlíteni, hogy mindezen korlátozások ellenére is szabadabb mozgás jellemzi a térséget, mint más régiókat: a 2021. októberi állás szerint csak Ecuador, Peru, Chile és Guyana [köti vízumhoz](#) a venezuelaiak beutazását.

1. táblázat.

A venezuelai migránsok becsült száma, a számukra kiadott tartózkodási engedélyek száma és az általuk benyújtott összes és kedvezően elbírált menedékkérelmek száma.

Ország	Venezuelaiak becsült száma összesen (2021. október)	Kiadott tartózkodási engedélyek száma**	Benyújtott menedékkérelmek száma (2020. decemberig)	Menekültként történő elismerések száma (2020. decemberig)
Összes ország	5 914 519	2 596 070	851 119	171 127
Összes LAK*	4 868 246	2 533 100	697 100	69 807
Kolumbia	1 742 927	730 000	19 600	771
Peru	1 286 464	362 800	532 300	2 600
Ecuador	482 897	202 500	13 600	410
Chile	448 138	610 000	2 800	14
Brazília	261 441	145 000	90 800	46 700
Argentína	173 248	281 500	3 800	312

Forrás: saját összeállítás az [R4V.info](#) adatai alapján

* Latin-Amerika és a Karib-térség

** Egy személy többféle engedéllyel is rendelkezhet. Összesítés ideje: 2021. október; egyes országok utolsó adatközlése: Kolumbia: 2021. március, Peru: 2021. szeptember, Ecuador: 2020. augusztus, Chile: 2021. március, Brazília: 2021. március, Argentína: 2021. július.

AD HOC MEGOLDÁSOK NEMZETI HATÁSKÖRÖBEN

A fentiekben tárgyalt konceptuális és kapacitásbeli nehézségek miatt a menekültügyi megközelítés helyett a venezuelaiak beutazásának és tartózkodásának szabályozása az [ideiglenes engedélyek kiadásának](#) irányába mozdult el. Ilyen volt például a Peruban bevezetett ideiglenes tartózkodási engedély (*Permiso Temporal de Permanencia, PTP*), amely felhatalmazza a venezuelaiakat, hogy az országban tartózkodjanak és munkát vállaljanak, de az engedély csak egy évig érvényes, és birtokosai nem jogosultak a külföldiek személyazonosító igazolványára, amely a sürgősségi ellátáson túli egészségügyi szolgáltatások igénybevételéhez lenne szükséges. Egy másik hasonló példa a Kolumbiában bevezetett különleges tartózkodási engedély (*Permiso Especial de Permanencia, PEP*), amely a peruihoz hasonlóan határozott időre (két évre) szól, továbbá lejártakor kötelezi a birtokosát arra, hogy elhagyja Kolumbiát. Chilében az úgynevezett demokratikus felelősségi vízum (*Visa de Responsabilidad Democrática*), míg Ecuadorban a kivételes humanitárius alapú vízum (*Visa Excepcional por Razones Humanitarias*) kategóriája került bevezetésre, hogy a venezuelaiak tartózkodását és munkavállalását szabályozzák. Ezen ad hoc engedélyek kiadása impliciten azt is üzenete, hogy a dél-amerikai országok kormányai a venezuelaiak ott-tartózkodását átmeneti állapotnak tekintik, ami a Venezuelát sújtó gazdasági és szociális problémák elmúltával véget fog érni.

Argentína és Brazília [más nyomvonalon indult el](#), ennek legfontosabb oka az, hogy Venezuela (noha jelenleg felfüggesztve) a Mercosur integrációs szervezet tagállama. E két országban (illetve a lényegesen kevesebb venezuelait fogadó Uruguayban és Paraguayban) tehát érvényben volt a Mercosur letelepedési egyezménye (*Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Partes del Mercosur, ERM*), míg az UNASUR felbomlása, illetve Venezuelának az Andoki Nemzetek Közösségéből történő korábbi kilépése miatt más országokkal hasonló multilaterális struktúra nem létezik. Argentína, Brazília, Uruguay és Paraguay tehát fenntartotta az ERM-et a krízis ellenére is.

A korábbi szabályozási trendekben 2019 második felétől kezdődően, tehát már a koronavírus megjelenése előtt változások következtek be. Ecuador, Peru és Chile [vízumkötelessé tette a venezuelaiak beutazását](#). A vízumhoz a venezuelai hatóságok által kiállított útlevelekre, illetve esetenként további igazolásra (pl. erkölcsi bizonyítványra) van szükség, amit a kényszerűen elvándorló, az esetek jelentős részében gyalog vagy autóstoppal haladó venezuelaiak értelemszerűen nem tudnak beszerezni az otthoni hatóságoktól, ha elindulásukkor nem rendelkeztek ezen okmányokkal. A szigorítások valós célja tehát az, hogy a venezuelaiak belépését kriminalizálja, és jogalapot adjon a kitoloncolásukra. Ezen országok hazatelepítési programokat is indítottak, amelyek egyszeri pénzbeli segély és repülőjegy biztosításával próbálják ösztönözni a venezuelaiak távozását.



A szigorításokat [Freier és Castillo \(2020\)](#) azzal magyarázza, hogy az idő előrehaladtával megváltozott a kivándorló venezuelaiak szocioökonómiai profilja. Míg a 2010-es évek közepéig a fiatalabb, képzettebb, jómódúbb emberek hagyták el az országot, az évtized végére a kibontakozó humanitárius és ellátási válság azokat is távozásra kényszerítette, akik nem rendelkeztek piacképes szaktudással, megtakarításaikat pedig megsemmisítette a hiperinfláció. A szegényes ruházatú, utcai árusításból vagy kéregetésből élő venezuelaiak megjelenése félelmet keltett a befogadó országok lakosságában. Mindezek mellett a korábban a venezuelai helyzet politikai megoldását szorgalmazó perui és ecuadori kormányzat (ld. a [limai csoport](#) 2017-es megalakulását és a [quitói folyamat](#) 2018-as elindulását) meggyengült, figyelmüket a belpolitikai válságok kötötték le, és a venezuelai bevándorlókval kapcsolatos ellenérzések miatt inkább a hazai közvéleménynek és nem a nemzetközi közösség konszenzusának akartak megfelelni.

Kolumbia ezzel szemben általános amnesztiát hirdetett az országban irregulárisan tartózkodó venezuelaiaknak. Noha a venezuelai exodus ezt az országot érinti a legsúlyosabban, Iván Duque kolumbiai államfő [2021. február 8-án bejelentette](#), hogy átmeneti védelmi státuszban (*Estatuto Temporal de Protección, ETP*) fogják részesíteni az országba dokumentumok nélkül érkezett venezuelaiakat, illetve azokat is, akik 2023-ig érkeznek. A státusz birtokában a venezuelaiak legálisan vállalhatnak munkát, illetve részesülhetnek az oktatási és egészségügyi szolgáltatásokból. A státuszt egy ingyenesen kiadott személyazonosító kártyával lehet igazolni, amely egy kolumbiai regisztrációs adatbázishoz kötődik, tehát a venezuelai hatóságok által kiállított dokumentumoktól független.

A kolumbiai kormány [állítása szerint](#) a lépésre azért volt szükség, mert a több mint kétezer kilométer hosszan húzódó, ritkán lakott területeket magába foglaló kolumbiai–venezuelai határ *de facto* ellenőrizhetetlen, tehát nem bízhatnak abban, hogy adminisztratív eszközökkel (vízumkötelezettség) csökkenthető a migráció. A nagyszámú irreguláris migráns viszont kerülné az együttműködést a kolumbiai hatóságokkal. Az egészségügyi veszélyhelyzetben, illetve az ország egyes részein a gerilla- és maffiatevékenységek miatti kritikus biztonsági helyzetben sokkal nagyobb kockázatot jelentene, ha a venezuelaiak a kitoloncolástól félve aktívan kerülnék a kapcsolatot Kolumbia rendőri, katonai és egészségügyi tisztségviselőivel. A lépés értelmezéséhez fontos adalék, hogy Kolumbiában az említett gerilla- és maffiatevékenységek miatt egyébként is igen nagyszámú [belső menekült](#) él, így a közigazgatás már eddig is elsősorban a dokumentálatlan lakosság dokumentumokkal történő ellátását tűzte ki alapvető célként.

Az ETP-t a nemzetközi szervezetek, így a UNHCR és az IOM pozitívan fogadták. Kolumbiai ellenzéki politikusok részéről ugyanakkor számos kritika érkezett: többen például attól tartottak, hogy a státusz [szavazati joggal fogja felruházni a bevándorlókat](#), ezzel segítve a mostani kormányt a 2022-ben esedékes általános választásokon. Ezt az állítást a Duque-kormány határozottan cáfolta, és leszögezte, hogy a státusz nem jelent sem kolumbiai állampolgárságot, sem menekültként történő elismerést. Továbbá a kolumbiai állam [felmondhatja az ideiglenes védelmet](#) abban az

esetben, ha az e célra létrehozott közigazgatási hatóság (UAEMC) úgy ítéli meg, hogy az illető jelenléte az ország területén veszélyes a kolumbiai nemzetbiztonságra, vagy ha tartózkodása során bűncselekményt követ el, vagy pedig egybefüggően 180 naptári napot meghaladó időre elhagyja Kolumbia területét. Külön tervek vonatkoznak a Kolumbiában [tanulmányaikat folytató venezuelaiakra](#): az országban több, mint 400 ezer személy nem tudott leérettségizni, mert nincs érvényes személyi igazolványa. Az ETP mellé kiállított okmányt ezt pótolni fogja, így az érintettek befejezhetik tanulmányaikat.

FORRÁSHIÁNYOS KOORDINÁCIÓ REGIONÁLIS SZINTEN

A kolumbiai kormány (és más dél-amerikai országok) erőfeszítései ellenére a venezuelai kivándorlók helyzetének rendezése középtávon csak egy regionális koordináció keretein belül képzelhető el. Ennek keretét a 2018-ban megkezdett [Quitói Folyamat](#) (*Proceso de Quito/Quito Process*) adja, amelyben tizenhárom latin-amerikai és négy, a térségen kívüli (megfigyelő) ország kormánya kezdett rendszeres egyeztetésbe a venezuelai kivándorlók fogadásával és ellátásával kapcsolatos szakpolitikai és igazgatási feladatokról.

A donorkoordináció legfontosabb eszköze 2018 óta a [Regionális Ügynökségközi Platform a Venezuelai Menekültekért és Migránsokért](#) (*Regional Inter-Agency Platform for Refugees and Migrants from Venezuela*, rövidítve: *R4V*). A koordináció struktúráját és a [R4V.info](#) weboldalt az Egyesült Nemzetek Szervezetének főtitkára megbízásából a Nemzetközi Migrációs Szervezet (IOM) és az ENSZ Menekültügyi Főbiztossága (UNHCR) hozta létre, hogy az információk és felmerülő igények publikálását, elemzését, illetve a beavatkozások stratégiai tervezést elősegítse. A platform az érintett országok kormányzati, önkormányzati és civil szereplői közötti együttműködés színtere. Az IOM és a UNHCR vezetésével 2020-ban elkészült az összehangolt [Regionális Menekültügyi és Migrációs Reagálási Terv](#) (*Regional Refugee and Migrant Response Plan*, rövidítve: *RMRP*).

A koordináció kereteit azonban mindeztáig nem sikerült a probléma dimenzióhoz méltó forrástranszferekkel kitölteni. [Bahar és Dooley](#) (2021) érdekes összehasonlítást közölt a szíriai és a venezuelai kényszerű kivándorlást követő nemzetközi donortevékenységekről. Annak ellenére, hogy a venezuelai exodus nagyságrendje megközelíti a szíriait, hatalmas szakadék van a nemzetközi közösség részéről a fogadó országok számára biztosított segítségnyújtást illetően. Szíria esetében a 2020-as év végi adatok alapján több mint 20 milliárd dollár finanszírozás érkezett a környező fogadó országokba a migrációs válság kezdete óta, Venezuela esetében azonban ugyanezen időpontig csak 1,4 milliárd dollár volt ez az összeg. Még a 2,3 millió dél-szudáni menekültnek nyújtott nemzetközi segítség is jóval több, összesen 3,2 milliárd dollárt tett ki. A venezuelai kényszeremigrációs válságot leginkább elszenvedő fogadó országok tehát nemzetközi szinten súlyosan alulfinanszírozottak maradtak.



A helyzet valamelyest javulhat a kanadai kormány által 2021 júniusában az IOM-mel és a UNHCR-ral partnerségben megrendezett [donorkonferencia](#) nyomán. A konferencián résztvevő államok, segélyszervezetek, illetve az Európai Bizottság összesen 954 millió dollárnyi segély és további 600 millió dollárnyi kedvezményes hitel folyósítására tettek ígéretet.

A VENEZUELA KIVÁNDORLÓK MINT A POLITIKA ALAKÍTÓI

Az elmúlt években a fentiekben tárgyalt nemzeti és regionális válságkezelési mechanizmusokkal párhuzamosan megfigyelhető volt az is, hogy a venezuelai diaszpóra a politika „tárgyából” a politika „alanyává” vált. Mivel a helyzet rendezése, Venezuela újjáépítése elképzelhetetlen a külföldre kényszerült többmillió kivándorló aktív közreműködése nélkül, a venezuelai kivándorlás politikai vetületeinek elemzése nem lehetne teljes a diaszpóra növekvő aktivitásának bemutatása nélkül.

A „[száműzetés](#)” (*exilio*) fogalma nem ismeretlen Latin-Amerikában: számos alkalommal fordult elő a régió történelmében, hogy egy diktatórikus rezsimből politikai okok miatt távozni kényszerülők külföldön tevékenykedtek – több vagy kevesebb sikerrel – az otthoni rezsim megdöntése érdekében. A venezuelai kivándorlók azonban szószólóik jellemzően Chávez- és Maduro-ellenes diskurzusa ellenére sem illeszkedtek ebbe a történelmi hagyományba, önszerveződésük nem volt politikai jellegű. A 2019-es évben ugyanakkor – Juan Guaidó április 30-ára meghirdetett, vitatott megítélésű polgári engedetlenségi akciója nyomán – számos prominens ellenzéki politikus, így például [Leopoldo López](#) is a caracasi nagykövetségekre menekült, majd elhagyta az országot. Az Európai Unió Szaharov-díját a venezuelai ellenzékekkel együtt elnyerő López mellett mások, így Guaidó kabinetjének (*Centro de Gobierno*) nagy része is [külföldre kényszerült távozni](#) (López Spanyolországba, a külügyekért felelős Julio Borges Kolumbiába, a gazdaságért felelős Alejandro Plaz az Egyesült Államokba stb.).

A 2019-es Guaidó-kabinet tehát 2021-re nagyrészt *de facto* emigráns kormánnyá vált. A venezuelai diaszpóra egyes szervezetei – például a [Venezuelai–Amerikai Szövetség](#) (*Venezuelan American Alliance*) szintén aktívak a politikai lobbitevékenységben, az IOM 2021 áprilisában publikált [tanulmánya](#) alapján azonban az mondható el, hogy a venezuelaiak által külföldön alapított szervezetek többsége igen fiatal, és leginkább az adott régióba érkezők primer szükségleteinek kielégítésére fókuszálnak. Mivel a venezuelai kivándorlás csak az utóbbi néhány évben öltött tömeges méreteket, nem meglepő, hogy az IOM felmérésében szereplő szervezetek 80%-át az utóbbi négy évben alapították, és tevékenységük fókusza az újonnan érkezőknek nyújtott jogi és pszichoszociális segítségnyújtás. Ugyanakkor az is látszik, hogy ezek a friss szervezetek gyors hálózatosodásba kezdtek:

kétharmaduk már rendszeres kapcsolatot tart fenn a fogadó állam kormányzati, igazgatási szerveivel, és háromnegyedüknek vannak kapcsolataik más venezuelai diaszpóraszervezetekkel. Joggal lehet tehát arra számítani, hogy néhány éven belül az egyelőre még nagyon friss, és a válságos helyzetben lévők szükségleteire összpontosító emigráns venezuelai civil szervezetekből egy erős és politikailag releváns diaszpórahálózat jöhet létre.

Jelenleg viszont a diaszpóra szerepe elsődlegesen a [hazautalásokon](#) keresztül érvényesül: 2019-ben a nem hivatalos becslések szerint a kivándorlók által venezuelai családtagjaiknak utalt pénz meghaladta az évi 4,5 milliárd dollárt. Az ország háztartásainak több mint 35 százaléka kapott rendszeresen átutalásokat külföldről, személyenként 40 és 200 dollár közötti összeget, így ezzel a hazautalások váltak a lakosság döntő bevételi forrásává. Ilyen értelemben a diaszpóra szerepe ambivalens: a családtagok iránt érzett felelősség miatt természetesen nem tehetik meg, hogy ne támogassák az otthon maradottakat, ám ezzel akaratlanul a Maduro-rezim stabilitásához és fennmaradásához is hozzájárulnak.

ÖSSZEGZÉS

Az elemzés fókuszában a venezuelai tömeges kivándorlás regionális hatásai álltak. Ezzel kapcsolatban kiemelendő a venezuelai exodus két fontos sajátossága, vagyis az, hogy más, hasonló volumenű migrációs mozgásokkal ellentétben a venezuelaiak nem háborús vagy polgárháborús viszonyok elől menekülnek, illetve nem a világ leggazdagabb régiói felé igyekeznek, hanem más, jellemzően közepes jövedelmű dél-amerikai országokba, amelyek, mint például a legtöbb venezuelait befogadó Kolumbia, hagyományosan migránsokat küldő, nem pedig migránsokat nagy számban fogadó országnak számítottak.

A többmillió kényszermigráns érkezése számos jogi és szakpolitikai dilemma elé állítja a dél-amerikai országokat. A venezuelaiak belépését és tartózkodását mindegyik ország igyekezett szabályozott és menedzselhető keretek között tartani, erre azonban a menekültügyi rendszeren kívül kerestek megoldásokat. Csupán Brazília biztosított nagyobb számban menekültstátuszt venezuelai kérelmezőknek. Más országok inkább korábban kialakított (pl. Mercosur) tartózkodási engedélyeket vagy ideiglenes tartózkodási engedélyeket használtak a venezuelaiak tartózkodásának regularizálására. 2020–2021-ben ezen engedélyek kiadását egyre szigorúbb feltételekhez kezdték kötni valamennyi dél-amerikai országban – kivéve Kolumbiát, amely nagyszabású amnesztiát hirdetett, és 2021 februárjában minden, az országban tartózkodó venezuelainak tíz évre szóló ideiglenes tartózkodási engedélyt biztosított.

A problémák az elmúlt években regionális méreteket öltöttek, és 2018-tól a dél-amerikai államok kormányai, valamint az IOM és a UNHCR részvételével megindult a szakpolitikai koordináció (Quitói folyamat, illetve RMRP). A nemzetközi közösség azonban mindezt nem járult hozzá megfelelő mértékben a szükséges



segítségnyújtáshoz, amelynek reálpolitikai oka vélhetően az, hogy a venezuelai kényszermigránsok nagy része a dél-amerikai kontinensen marad, és nem jut el Észak-Amerikába vagy Nyugat-Európába. A folyamat ugyanakkor jelentősen destabilizálhatja a fogadó országokat, így a nemzetközi segítségnyújtás mielőbbi növelésére lenne szükség.

Végül megállapítható az is, hogy a politikák tárgyából a venezuelai diaszpóra lassan a politika alanyává válik. Fontos látni, hogy ez a folyamat még eléggé kezdeti stádiumban van, viszont a vezető ellenzéki politikusok külföldre kényszerülését és az önszerveződő diaszpórák közösségek hálózatosodásával néhány éven belül létrejöhet egy olyan politikai tér, amelyben a kivándorolt venezuelaiak egyre nagyobb szerepet játszanak az anyaország sorsának alakításában, valamint a – remélhetőleg békés – politikai átmenet és gazdasági-társadalmi stabilizáció megvalósításában.