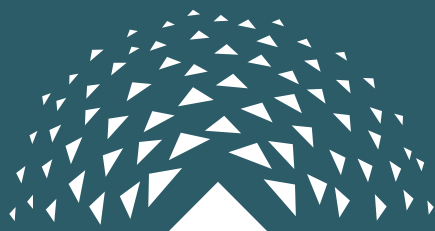


A Trump-kormány szektorális szankciói Venezuelában

The Trump administration's sectoral sanctions in Venezuela

VÁROSI DOROTTYA



KKI-elemzések

A Külügyi és Külgazdasági Intézet időszaki 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 szerző magánvéleményét tükrözik és nem tekinthetők a Külügyi és Külgazdasági Intézet, a Külgazdasági és Külügyminisztérium, illetve Magyarország Kormánya álláspontjának.

© Városi Dorottya, 2021.

© Külügyi és Külgazdasági Intézet, 2021.

ISSN 2416-0148

<https://doi.org/10.47683/KKIElemzesek.E-2021.04>

Összefoglalás: Donald Trump elnöksége alatt az USA átfogó diplomáciai és gazdasági nyomásgyakorlás alá helyezte Venezuelát. Az előző kormányok gyakorlatával szakítva a 2016–2020 közötti időszakban az USA Venezuelát célzó szankciós politikája a szektorális korlátozások irányába mozdult el, jelentős kényszerítő intézkedésekkel sújtva az olajipart és a pénzügyi szektort is. A fokozódó nyomás és a mélyülő humanitárius válság ellenére befolyásos partnereinek támogatásával és a rendelkezésére álló eszközök kreatív alkalmazásával a Maduro-rezsim biztosítani tudja a rendszer túlélését.

Kulcsszavak: Venezuela, USA, szankciós politika, szektorális szankciók

Abstract: *Under Donald Trump's presidency, the U.S. has put Venezuela under comprehensive diplomatic and economic pressure. Breaking with the practice of previous governments, the US sanctions policy towards Venezuela in the period 2016–2020 has shifted towards sectoral restrictions, with significant coercive measures affecting both the oil industry and the financial sector. Despite the increasing pressure and a deepening humanitarian crisis, by the support of powerful partners and making creative use of the available tools, the Maduro regime is able to ensure the survival of the system.*

Keywords: Venezuela, U.S., sanctions policy, sectoral sanctions

BEVEZETÉS

A venezuelai válság valódi mértékének megítéléséhez csak becslésekre lehet hagyatkozni, ugyanis a központi bank 2015 óta nem közöl rendszeres adatokat a gazdaság helyzetéről. Kétségtelen azonban, hogy a gazdasági válság nyomán súlyos humanitárius krízis is sújtja az országot: egy 2018-ban publikált jelentés szerint [a vizsgált személyek több mint fele átlagosan 11 kg-ot veszített a súlyából az előző évben, és a teljes népesség közel 90%-a él szegénységben](#). A drasztikus állapotok hátterében komplex probléma áll. Az Hugo Chávez elnöksége alatt (1999–2013) a 2000-es évek magas nyersanyagárai generálta többletjövedelmet Venezuela [nem a gazdaság strukturális átalakítására és nyersanyagfüggőségének leküzdésére fordította, hanem széleskörű szociális intézkedések bevezetésére és érdekszférájának növelésére használta](#). 2014-ben a nyersanyagárak világpiaci bezuhanása nyilvánvalóvá tette, hogy a rossz kormányzás, az elhibázott árfolyampolitika és a rendszerbe épített korrupció miatt az ország [nem tudja kivédeni a sokkot](#). Bár [a problémák gyökere az Hugo Chávez által megszilárdított erőviszonyokra vezethető vissza elsősorban](#), a Trump-kormány által 2017-től megindított, a Maduro-rezsim elmozdítását célzó összehangolt gazdasági és



diplomáciai nyomás [hatással volt a válság elmélyülésére](#). A korábbi gyakorlattal szakítva Trump szankciós politikája Venezuelával a szektorális szankciók irányába mozdult el: [komoly korlátozásokkal sújtotta mind a pénzügyi szektort, mind a venezuelai gazdaság legfontosabb pillérét, az olajipart](#). A hagyományos bevételi források elapadása rákényszerítette a Maduro-kormányt, hogy [alternatív finanszírozási csatornákon keresztül biztosítsa a rendszer túlélését](#), de [több, az USA-val barátságtalan viszonyban lévő vagy világpolitikai státuszát nyíltan megkérdőjelező ország is támogatja a rezsim fennmaradását](#).

Jelen elemzés célja a Trump-kormány Venezuela elleni szektorális szankcióinak kontextusba helyezése, valamint azok hatásainak értékelése. A dolgozat tehát két kérdésre keresi a választ: azt vizsgálja, hogy hogyan alakult az USA Venezuelát érintő szankciós politikája a Trump-elnökség időszakában (2016–2020); illetve hogy milyen hatással voltak a Trump-kormány szankciói Venezuelára. A szankciók esetében [az ok-okozati viszony megállapítása kihívásokba ütközik](#), azonban jelen elemzés a Maduro-kormány lépései és gazdasági partnereinek döntései alapján azzal a feltételezéssel él, hogy a rendszer fennmaradásának szempontjából érzékeny ponton találták el a rezsimet. A dolgozat első fejezete Trump Venezuela-politikáját tárgyalja, különös tekintettel arra, hogy miben tért el a kormány az előző adminisztrációkhoz képest. A második fejezet ismerteti a legfontosabb Venezuela elleni szektorális szankciókat és azok hatásait: először a befolyásos nemzetközi partnerek venezuelai gazdasági jelenlétét értékeli a szankciók tükrében, majd a regionális kapcsolatok alakulását tekinti át, ezt követően a korlátozások nyomán hozott kormányzati lépéseket vizsgálja, végül pedig a szankciók gazdasági-humanitárius válságra gyakorolt hatásával zárja az elemzést.

TRUMP VENEZUELA-POLITIKÁJA: A „MAXIMÁLIS NYOMÁS”

Donald Trump nemcsak a Venezuela-kapcsolatokat, de az egész latin-amerikai térséget tekintve is változást hozott a korábbi gyakorlathoz képest. Barack Obama elnöksége alatt az USA a partneri viszony kialakítására törekedett a régióban: ennek részeként 2013-ban John Kerry akkori külügyminiszter kijelentette, hogy az USA lezártnak tekinti az USA Latin-Amerika-politikáját előtte évtizedekig meghatározó Monroe-doktrínát.¹ A Trump-kormány teljesen szembehelyezkedett ezzel az irányvonallal, mikor [Rex Tillerson, Trump akkori külügyminisztere 2018-ban a doktrínáról azt mondta, „továbbra is olyan releváns, mint](#)

1 [A Monroe-doktrína \(1823\)](#) eredetileg az európai kolonizációs szándék letörésére irányult; célja a térség belügyeibe való európai beavatkozás elutasításának és az európai ügyektől való távolmaradásnak a kinyilvánítása volt. Később az USA regionális intervencionizmusának hivatkozási alapjává vált az amerikai kontinensen.

[aznap, amikor megalkották](#)". A gazdasági korlátozások kiterjesztésével párhuzamosan 2017-től kifejezetten Venezuelára vonatkozóan is megszapordtak a hasonló, nagy visszhangot kiváltó kijelentések, és a retorika mind ellenségesebbé vált a két ország között: Mike Pompeo külügyminiszter és maga Donald Trump is [több ízben jelezték](#), hogy „minden lehetőséget megfontolnak”, amikor Venezuela kapcsán a katonai beavatkozás kilátásairól kérdezték őket. A magas rangú tisztviselőktől érkező fenyegető nyilatkozatok hatására a katonai intervenció lehetősége is része lett a közbeszédnek, miközben ennek még [a gondolata is heves ellenállást és felháborodást okozott](#), rossz történelmi emlékeket ébresztve a latin-amerikai országok többségében. Egy ilyen lépés nem volt tehát politikai realitás, hiszen az a nemzetközi közösség széleskörű elutasítását vonta volna maga után, azonban a kommunikációs stratégia része és a szankciók egyik látens célja is lehetett akár annak elhitése, hogy az USA komolyan fontolóra veszi a katonai eszkalációt.

A szankció olyan intervenciók politika, amely [a pusztán diplomáciai eszközöknél határozottabb nyomásgyakorlásra ad lehetőséget](#), de [kevesebb kockázati tényezőt rejt magában és költséghatékonyabb, mint a katonai beavatkozás](#). A szankciók [a gazdasági előnyök megvonásától az átfogó kereskedelmi embargóig](#) sokfélék lehetnek, és jellemzően [egyszerűbb bevezetni, mint feloldani őket](#): erre a legjobb példa az USA Kubával szembeni, 1962 óta fennálló [kereskedelmi embargója](#). A latin-amerikai térségben jelenleg csak Kubát és Venezuelát sújtják szigorú, átfogó szankciók. A szakirodalom a jól definiált, célzott szankciók (targeted/smart sanctions) alkalmazását ajánlja a túl ambiciózus célkitűzések helyett, valamint pragmatikus okokból is a multilaterális megközelítést javasolja, [ez ugyanis hatékonyabb, mint az egyoldalú korlátozás](#). A Trump-kormány szankciós politikája ugyanakkor – szakítva a korábbi gyakorlattal – az unilaterális megoldások irányába mozdult el: az egyoldalú gazdasági nyomásgyakorlás szerepe mindinkább felértékelődött és a külpolitikai eszköztár központi elemévé vált, ami kiváltképp szembeűnő volt az USA Venezuela-politikáját tekintve. Trump a keménykezű fellépésben hisz, és a nemzetközi kapcsolatokat zéró összegű játszmának tartja: [a kényszerítő erejű szankciók jól illeszkedtek a külpolitikáról alkotott nézeteihez, és előszeretettel használta is őket](#). Az amerikai államberendezkedés széles mozgásteret ad a végrehajtó hatalomnak a szankciós politika alkalmazására, amivel Trump ki is használt az elnöksége alatt, és számos korlátozó célú elnöki rendeletet alkotott Venezuelával kapcsolatban is a [„maximális nyomás”](#) érdekében. Bár a Trump-kormány kapcsolatban állt a regionális szereplőkkel, [a multilaterális koordináció nem volt prioritás az elmúlt elnöki ciklus alatt](#). A korábbi adminisztrációktól eltérően ugyanakkor Venezuela formálisan is nagyobb szerepet kapott a Trump-elnökség alatt. Mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy 2019 januárjában kineveztek egy Venezuelával foglalkozó különleges megbízottat



Elliott Abrams² személyében, aki 2020 szeptemberétől egyúttal Iránnal kapcsolatos különleges megbízott is lett. Az, hogy Venezuela közös platformra került az ellenségesnek tekintett Iránnal, jól szemlélteti, hogy a Trump-kormány azonos minőségben foglalkozott a két országgal.

2019-ben szintet lépett a diplomáciai nyomás, amikor az USA hivatalosan is Juan Guaidó ideiglenes elnököt ismerte el Venezuela legitim vezetőjeként. A 2018-as elnökválasztáson Maduro újrázott, de a választás tisztasága [erősen megkérdőjelezhető volt](#). Az ellenzék nem fogadta el a választás eredményét, és aktiválta az alkotmánynak [azon cikkelyét, melynek értelmében](#) az elnöki posztot átmenetileg a Nemzetgyűlés elnöke kell hogy betöltse, amennyiben az ország elnök nélkül marad – erre hivatkozva tehát az ellenzéki Nemzetgyűlés megválasztott feje, Juan Guaidó [magát ideiglenes elnöknek kiáltotta ki](#). Habár Guaidó a valóságban nem birtokolja az elnöki jogkörrel járó funkciók legkisebb szeletét sem, [az USA Venezuela törvényes elnökeként ismeri el](#), még úgy is, hogy 2021 januárjától már formálisan nincs felhatalmazása a címre, ugyanis [a december eleji nemzetgyűlési választásokon újra a szocialista párt került többségbe](#). Kezdetben az Európai Unió is Guidót támogatta, azonban [a decemberi választásokra reagálva kihátrált mögüle, és ma már egy „demokráciáért küzdő civil szereplő”-ként utal rá](#), nem pedig az ország de jure elnökeként.

A szankciókat tekintve Venezuela a Trump-kormány előtt a drogellenes harc és a terrorizmusellenesség miatt került az USA látószögébe: a 2000-es években a szankciók nem voltak számottevők, és kizárólag magánszemélyeket érintettek. Az első komolyabb intézkedés Barack Obama nevéhez kötődik, aki 2015-ben [elnöki rendeletben](#) szankcionált nyolc magas rangú venezuelai kormánytisztviselőt a 2014. februári diáktüntetések erőszakos elfojtása miatt; [a kongresszus később számos állami és katonai tisztviselőt is a korlátozások hatálya alá vont többek között terrorizmus, pénzmosás és korrupció vádjával](#). Donald Trump hatalomra kerülése után is az eszköztár részei maradtak a magánszemélyek elleni szankciók, amelyeket a kormány magas beosztású tagjain kívül Maduróra és legbelsőbb körére is kiterjesztettek; ugyanakkor a lényeges különbséget a korábbi gyakorlathoz képest a szektorális szankciók bevezetése jelentette.

2 [Elliott Abrams személye a poszton igencsak ellentmondásos](#): évtizedeken keresztül aktív alakítója volt az USA közel-keleti politikájának, valamint fontos pozíciókat töltött be a Reagan- és a Bush-adminisztrációban, belekeveredett az Irán-kontra botrányba, támogatta az iraki háborút, és a 2002-es, Chávez megdöntésére irányuló puccskísérletet is.

1. ábra

Szankciók típusai	Általános célok és jellemzők	Példák
Kereskedelmi szankciók	Gazdasági kapcsolatok korlátozása a szankcionált országgal. Érintheti az export- és importoldalt is, és vonatkozhat bizonyos javakra vagy egész szektorokra is.	USA→Kuba embargó (1962-) USA→Irán embargó (1979-) USA→Venezuela állami olajvállalatát érintő szankciók (2019)
Pénzügyi szankciók	Pénzügyi eszközök, befektetéssel kapcsolatos tranzakciók befagyasztása, letiltása. A technológiai fejlődés miatt a szankciók ezen típusa jól monitorozható és ellenőrizhető.	USA→Venezuela: a petro kriptovalutával történő tranzakciók tiltása (2018) vállalatok és személyek az USA vonatkozó szankciós listáján
Utazási korlátozások	A szabad mozgás korlátozása.	USA→venezuelai személyek ellen, akik részt vettek a diáklázadások erőszakos elfojtásában (2014) USA→nicaraguai személyek ellen, korrupció és emberi jogi visszaélések miatt (2018)
Fegyverkereskedelmi szankciók	Fegyverkereskedelemmel kapcsolatos korlátozások. Érintheti az export- és az importoldalt is.	USA→Afganisztán: a tálibok hatalomra kerülése után (1996) USA→Venezuela: terrorizmus-ellenes erőfeszítések elégtelensége miatt (2006)
Katonai segítségnyújtással kapcsolatos szankciók	Katonai segítségnyújtás (pl. technikai képzések, fegyverkereskedelemmel kapcsolatos közvetítő tevékenységek) megvonása.	azon országok, amelyekről az USA éves emberkereskedelemmel foglalkozó jelentése megállapítja, hogy gyerekkatonákat toboroztak, elesnek a katonai oktatási, képzési és pénzügyi segítségnyújtási lehetőségektől
Egyéb szankciók	Elsősorban diplomáciai eszközök (pl. tagság felfüggesztése nemzetközi szervezetekben); repülési és kikötői korlátozások.	Venezuela Mercosur-tagságának felfüggesztése (2017); bizonyos hajók nem köthetnek ki az USA kikötőiben

Saját szerkesztés a [Global Sanctions Database](#) alapján



A SZEKTORÁLIS SZANKCIÓK CÉLJAI ÉS KÖVETKEZMÉNYEI

A Trump elnöksége alatti időszakban két fontos állomása volt a szankciók eszköztárjának: a 2017 augusztusában meghozott elnöki rendelet és a 2019. januári pénzügyminisztériumi határozat. Az előbbi a pénzügyi szektort érintette, utóbbi pedig az olajiparral kapcsolatos további korlátozásoknak is alapjául szolgált.

2017-ben a Trump-kormány [megtiltotta](#) amerikai állampolgárok számára a venezuelai államkötvények és a venezuelai állami olajvállalat (*Petróleos de Venezuela S.A., PDVSA*) kötvényeinek vásárlását, valamint felfüggesztette a venezuelai kormány hozzáférését az amerikai adósság- és részvénytőzsdékhez. Az intézkedés célja a Maduro-kormány mozgásterének szűkítése az USA-domináns pénzügyi piacokon, amivel az ország gyakorlatilag [elesett az adósságátstrukturálás lehetőségétől](#). A hagyományos csatornák ellehetetlenítésével a kormánynak új, alternatív finanszírozási forrásokat kellett találnia, amit az anonim kriptovalutakereskedelem segítségével látott megvalósíthatónak: 2017 decemberében Maduro bejelentette a [petro](#) kriptovaluta bevezetését. A *petro* kétségkívül kreatív megoldás a szankciók kijátszására, valamint ez az első állami háttérű kriptovaluta a piacon. Fedezetül az ország északkeleti régiójában található, eddig feltáratlan olajmezők állnak, [azonban aktív olajkitermelésnek a területen nyoma sincs, és ehhez az infrastrukturális feltételek sem adóttak](#). Trump 2018 márciusában [megtiltotta](#) az amerikai állampolgároknak a *petro* valutával történő bármilyen üzleti tranzakciót, számottevő ügyleteket azonban sem az USA-ban, sem nemzetközi szinten nem bonyolítottak a *petron* keresztül. A *petro* nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket: az [orosz segítséggel](#) létrejött kriptovalutát [nem jegyzik a fontos tőzsdék és digitális platformok sem](#), a kormány mesterségesen igyekszik forgalmat generálni az erőtlen valutának például azzal, hogy [a caracasi reptéren megforduló gépeknek petroval kell fizetniük az üzemanyagért](#). A [2018. májusi elnöki rendelet](#) ezen előzményekre építve kiterjesztette a szankciók hatáskörét, és a venezuelai állam és a PDVSA mellett már a venezuelai állami tulajdonrészrel rendelkező bármely entitással kapcsolatos összes tranzakciótól eltiltotta az amerikai állampolgárokat. A döntés következtében [a Maduro-kormány a követelési oldali bevételektől is elesett, valamint lehetetlenné vált, hogy a pénzszerzés reményében túladjon állami tulajdonban lévő eszközeit](#).

Az egyre fokozódó nyomásgyakorlás 2019 januárjában újabb szintet lépett, amikor a pénzügyminisztérium alá tartozó Külföldi Vagyont Ellenőrző Hivatal (*Office of Foreign Assets Control, OFAC*) [határozata](#) nyomán gyakorlatilag megszűnt az olajkereskedelem az USA és Venezuela között. A lépés rendkívüli jelentőséggel bírt, amire még a legharciasabb retorika időszakában, George Bush és Hugo Chávez elnöksége alatt sem volt példa – sőt, [az USA volt a legfontosabb felvevőpiaca a venezuelai kőolajnak](#). A kereskedelmi kapcsolat tehát a szankciókig stabil volt,

de nem kiegyensúlyozott: habár a Mexikói-öböl mentén fekvő amerikai olajfinomítók direkt a nehéz, ásványokban gazdag venezuelai kőolaj feldolgozására álltak rá, az USA nem volt olyan mértékben rászorulva a venezuelai olajimportra, mint amilyen fontos az USA-ba irányuló olajexport volt Venezuela számára. Fontos kiemelni, hogy a rendelkezésekhez számos, kivételeket rögzítő kiegészítés is tartozik, így például [különleges engedéllyel](#) továbbra is Venezuelában maradhat öt amerikai olajkitermelő nagyvállalat, amelyek csak helyi eszközök és létesítményeik biztonságának és állapotának megőrzésére kaptak felhatalmazást, de aktív tevékenységet nem folytathatnak. Az engedélyben említett nagyvállalatok jórészt már korábban [leépítették venezuelai jelenlétüket](#) a piaci viszonyokra reagálva, de a szankciók nyomására ez a tendencia felerősödött. A Halliburton például [teljesen felszámolta a venezuelai személyzetét](#), a Chevron pedig, amely négy vegyesvállalat [résztulajdonosaként](#) a teljes venezuelai kőolaj-kitermelés [több mint negyedét szolgáltatja](#), szintén [felfüggesztette a működését](#). [Az USA részéről az intézkedés célja biztosítani](#) az alapfeltételeket ahhoz, hogy a vállalatoknak ne kelljen feladniuk tulajdonukat és érdekeltségeiket, és így ne szélesítsék közvetetten sem az utóbbi években jelentős gazdasági befolyásra szert tevő Oroszország vagy Kína térnyerését. Az USA [megengedő emellett olyan venezuelai olajszállítmányok esetében is, amelyekért cserébe humanitárius célból élelmiszer, gyógyszer vagy üzemanyag érkezik az országba](#), és amely ügyletek így közvetlen készpénzforgalmat nem generálnak.

A dollár központi szerepéből kifolyólag az USA-nak lehetősége van másodlagos szankciók alkalmazására is, vagyis gazdasági dominanciájából adódóan olyan nem-amerikai állampolgárokkal és vállalkozásokkal is [képes betartatni](#) az általa kiszabott szankciókat, amelyek formálisan nem tartoznak a fennhatósága alá. A [2019. augusztusi elnöki rendelet](#) már „bármely személyre” kiterjesztette a szankciók hatáskörét, aki bármilyen módon (anyagilag, pénzügyileg stb.) segíti a rezsimet vagy szolgáltatásokat, javakat nyújt számára; a rendelet célja, hogy bevonja a harmadik országokat a szankciók hatálya alá, és elrettentse őket a venezuelai kormánnyal való együttműködéstől. Ahogy John Bolton nemzetbiztonsági tanácsadó jelezte: azon harmadik szereplők, akik üzletelni kívánnak a Maduro-rezsimmel, [„nagyon óvatosan közeleítsenek”](#); mérlegelniük kell, hogy kockára teszik-e az amerikai pénzügyi piacokhoz való hozzáférést a Venezuelával folytatott üzleti kapcsolatok fenntartása érdekében.

BEFOLYÁSOS PARTNEREK TÁMOGATÁSA

A gazdasági nyomásgyakorlás [egyik következménye lehet](#), hogy komolyabb fellépésre sarkallja a rezsimek azon partnereit, akik hajlandók kockáztatni a kapcsolatok fenntartását. Ez Venezuela esetében azt jelentette, hogy az USA-val hagyományosan konfliktusos viszonyban lévő államok, akikkel még Chávez alapozta meg a kapcsolatokat, nem hátráltak ki az ország mögül a szankciók hatására sem: Irán és Oroszország nyíltan támogatják a rezsimek; Kína óvatosabb, de továbbra is kiáll a kormány mellett; Kuba pedig mélyen beépült a venezuelai hadsereg körébe.



Iránnal új szintre lépett az együttműködés: mivel a másodlagos szankcióknak nincs elrettentő hatásuk az amúgy is embargóval sújtott Irá számára, így felénkült a két ország közötti kereskedelem. Irán [segít Venezuela egyre romló olajipari infrastruktúrájának helyreállításában](#), a szolgáltatásért cserébe pedig Venezuela külföldi valuta híján az aranytartalékaival fizet: [csak 2020 áprilisában 9 tonna, körülbelül 500 millió dollárnyi arany került Iránhoz](#). Irán rendszeresen szállít gázolajat is a súlyos hiánnyal küzdő országba, és annak ellenére, hogy a kitárolás után a tankerhajókat a venezuelai kőolaj exportjára használják – amit elvileg tiltanak a szankciók –, [az USA mégsem tartóztatja fel a iráni gáz-olajszállítmányokat](#), mivel azok elsősorban a humanitárius válság enyhítését szolgálják és csak belső felhasználásra érkeznek az országba.

A szankciók kijátszása – és így az USA potenciáljának megkérdőjelezése – a cél Oroszország esetében is. Az Oroszországnak szállított olajból nincs közvetlen készpénzbevétel, az a mintegy kétmilliárdnyi hitel törlesztésére szolgál. [A konstrukció kezdetben kifejezetten kedvezett Oroszországnak](#): a venezuelai olajszállítmányok közvetítőiként azokat más piacokon értékesítették, így bevételhez juthatott a Krím-félsziget elfoglalása miatt szintén szankcionált gazdaság. 2020 elején azonban az USA [szankcionálta](#) az orosz állam többségi tulajdonában lévő Rosneft két leányvállalatát, amelyek a közvetítői tevékenységet végezték. A piac reakciója és a részvényárak esése miatt a Rosneft erre bejelentette kivonulását az országból. A Rosneft Venezuela [legfontosabb](#) olajkereskedelmi partnere, így kihátrálásukra egyes források a szankciók sikereként tekintettek, mivel [tovább szűkítették Venezuela gazdasági mozgásterét](#); mások azonban rámutatnak, hogy a Rosneft nagy értékű venezuelai eszközei [egy teljes egészében orosz állami tulajdonban lévő vállalat kezébe kerültek](#), vagyis Oroszország más formában, de továbbra is megkerülhetetlen tényező marad Venezuelában. Az eszközadás után felmerült a kérdés, hogy az USA feloldja-e a vállalkozásokra vonatkozó szankciókat, azonban Elliott Abrams [kijelentette](#), hogy egyelőre nem látják biztosítottnak a szankciók megszüntetéséhez szükséges feltételeket.

Kína hasonló hiteltörlesztési struktúrában volt érdekelt, mint Oroszország; a Rosneft szankcionálása és a másodlagos szankciók bejelentése után formálisan leállította a Venezuelából érkező olajexportot – ezzel azonban az olajszállítmányok nem szűntek meg. A nyílt tengeren, Malajzia közelében egyik tankerhajóról a másikra töltötték át a venezuelai nyersolajat, amit aztán Kínába érkezve malajziai származási hellyel jegyezték be; a kínai külügyminiszter [elmondása szerint](#) nem volt róla tudomásuk, hogy valótlan volt a megjelölt származási hely. Ezen gyakorlattal kapcsolatban még nem lépett fel az USA Kínával szemben, azonban más területen büntette a Venezuelával való együttműködést: 2020 novemberében egy kínai távközlési vállalatot [szankcionált](#) digitális megfigyelés, és az internetszolgáltatás korlátozása miatt. A gazdasági kapcsolatok folytonosságának biztosítása érdekében a Maduro-kormány novemberben [Kínával is tárgyal](#) a blokádelles törvény részleteiről és alkalmazási lehetőségeiről.

A Maduro-kormány hatalmon maradását biztosító korrupciós viszonyrendszer kiépítésének egyik támogatója a kezdetektől Kuba volt. Az Obama-kormányzatnak az évtizedek óta tartó gazdasági szankciók enyhítését célzó törekvéseivel szemben Trump 2017 után [fokozta a Kubára gyakorolt gazdasági nyomást](#) egyrészt az emberi jogok megsértése, másrészt pedig kimondottan a Maduro-kormány támogatása miatt. A két ország közötti kapcsolat a nyomott árú venezuelai olajszállítmányokért cserébe juttatott kubai katonai jellegű szolgáltatásokon nyugszik (kubai védelmi szolgálat felel Maduro személyes biztonságáért is, emellett számos magas rangú kubai katonatiszt szolgál a venezuelai hadseregben). A Kubába irányuló olajkereskedelmet érintő gazdasági szankciókkal a Trump-kormány [célja a megállapodás alapjainak meggyengítése](#), így végső soron Maduro katonai támogatásának erodálása.

REGIONÁLIS DIPLOMÁCIAI ELSZIGETELTSÉG

A régióban a kis karibi államokon és Kubán kívül gyakorlatilag nincs már partnere Maduronak. A 2000-es években tapasztalható baloldali fordulat már lecsengeni látszik, és a jobboldali kormányok hatalomra kerülésével elfogyott Maduro körül a levegő, az ország elveszítette térségbeli ideológiai és gazdasági szövetségeseit. A diplomáciai nyomás összehangolására és a krízis békés rendezésére 2017-ben alakult meg a kontinens tizennégy országát tömörítő limai csoport. A [szervezet hivatalosan mediátori szerepben határozta meg magát a demokratikus átmenet elősegítésére](#), azonban az USA-hoz és több európai államhoz hasonlóan nem fogadja el a 2018-as elnökválasztás eredményét. Ezen túlmenően a limai csoport Juan Guaidót ismeri el Venezuela törvényes elnökeként,³ vagyis elutasítja a párbeszédet az „illegitim” kormánnyal – így pedig a mediátori funkció alapvető feltétele nem teljesül. A szervezet nyilatkozatai az utóbbi időben egyre konfrontatívabbak váltak, mígnem 2019-ben a „diktatórikus” Maduro-kormányt [regionális biztonsági fenyegetésnek nevezték](#).

Ennek hátterében a gazdasági válság tovagyűrűző hatásai állnak: a romló életszínvonal miatt példátlan nagyságrendben indult meg a kivándorlás Venezuelából, amelynek terheit főleg a környező országok kénytelenek viselni. [A legjelentősebb célországok](#) Peru (kb. 700 000 fő), Chile (kb. 270 000 fő) és Ecuador (kb. 250 000 fő); a szomszédos szigetállamok, Curaçao és Aruba teljes lakosságának 10-15%-át teszik ki a venezuelai menekültek; de a legnagyobb számban Kolumbiába érkeztek az országból, becsült számuk [több mint másfél millióra tehető](#). A kolumbiai humanitárius szervezetek [tartanak attól](#), hogy a

3 A [Grupo de Lima országai közül](#) Argentína, Mexikó, Guyana, Haiti és Santa Lucia továbbra is Madurot fogadják el elnöknek; Brazília, Kolumbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Paraguay és Bolívia csak Juan Guaidót ismerik el; Kanada, Chile, Panama és Peru pedig a legóvatosabbak: ugyan elismerik Guaidót, de mindkét kormánnyal fenntartják a kapcsolatot.



krízis további súlyosbodásával újabb tömegek érkeznek majd, tovább terhelve az amúgy is nyomott ellátórendszert, és tovább élezve az amúgy is [hagyományosan konfliktusos viszonyt](#) a két ország között. A limai csoport államainak nyilatkozataiban a menekültüggyel kapcsolatban rendre [megmutatkozik](#) az egységes válaszadoás igénye, azonban konkrét lépéseket még nem hoztak meg ennek érdekében.

Bár Trump elnöksége alatt az egyoldalú nyomásgyakorlás dominált, a limai csoport mégis említést érdemel a Venezuela-politika szempontjából. A kormány korábban már próbálkozott közös állásfoglalás megfogalmazásával az Amerikai Államok Szervezetén (Organization of American States) belül, de a kis karibi államok [megvétózták](#) a nyilatkozatot. A limai csoport esetében nem áll fenn a vétó esélye, ugyanis a szervezetet eleve a Maduro-kormánnyal szemben kritikus országok hozták létre, és bár az USA hivatalosan nem tagja a csoportnak, de koordináció van közöttük: 2019 elején a szervezet az USA példáját követve [szankciós intézkedéseket hozott](#) Venezuela ellen, a találkozón pedig videohíváson keresztül [részt vett Mike Pompeo külügyminiszter](#) is.

ÚJ FINANSZÍROZÁSI MEGOLDÁSOK KERESÉSE

A szankciók hatásvizsgálata problémákba ütközhet, mivel sokszor nincsenek pontosan meghatározott céljaik, vagy ha vannak is, azok folyamatosan változnak. Az USA céljai viszont Venezuelával kapcsolatban a Trump-kormány alatt egyértelműek voltak: a Maduro-kormány pénzügyi elszigetelésére és végsősoron a rendszer megdöntésére törekedtek. A terv túl ambiciózusnak bizonyult az USA számára, a rezsim továbbra is meglepően szilárd lábakon áll; a szankciókra adott bizonyos reakciói alapján következtetni lehet arra, hogy az intézkedések éreztették a hatásukat, azonban a kormány rendelkezik olyan erőforrásokkal, amelyek segítségével egyelőre biztosítani tudja a túlélést még az egyre fokozódó nyomás alatt is.

A szankciókra adott közvetlen válasznak tekinthető a 2020 októberében az Alkotmányozó Nemzetgyűlés⁴ által elfogadott blokádelles törvény (Ley Antibloqueo). A törvény célja a magánbefektetések bevonása: Venezuela komoly tőkehiányban szenved, és a szükséges bevételeket a vegyesvállalati konstrukciók adta lehetőségek kihasználásával igyekszik biztosítani. A törvény különleges jogkörökkel ruházza fel a végrehajtó hatalmat. Ennek értelmében Maduro felhatalmazást kap a PDVSA vegyesvállalatainál a magántőke és az állami tulajdonrész arányának megváltoztatására, miközben az erre vonatkozó információkat korlátozottan hozzáférhetőnek vagy bizalmasnak is nyilváníthatja: vagyis úgy privatizálhatja az állami vagyont, hogy annak részleteiről a törvény szerint nem köteles tájékoztatást adni.

4 A 2015-ös nemzetgyűlési választásokat az ellenzék nyerte. 2017-ben a Madurohoz hűséges legfelsőbb bíróság megfosztotta törvényalkotói jogkörétől a testületet, és [Alkotmányozó Nemzetgyűlést hívott össze](#), melyben kizárólag Maduro szövetségesei foglalnak helyet.

Átláthatatlansága miatt [akár a korrupt pénzszerzés új módszereinek kiépülését is lehetővé teheti a törvény](#), amely Maduronak széles jogkört engedélyez a szankciók hatásainak enyhítésére. [A kormány Ázsia és a Közel-Kelet felé nyit](#): egyes információk szerint Delcy Rodríguez alelnök Oroszországgal, Törökországgal és Iránnal is tárgyalt már az együttműködés lehetséges formáiról. Mivel a venezuelai magánvállalkozásokról nem tesznek direkt említést a szankciók, így azok kijátszásának érdekében a cél az elmozdulás a magánszféra irányába. A döntés egy újabb jele annak, hogy a kormány felismerte: szükség van bizonyos gazdasági liberalizációra. Korábban, 2019-ben már [engedélyezték](#) a venezuelai magánvállalatok számára az előtte évtizedekig korlátozott élelmiszer-importot. A törvény ugyanakkor pont emiatt heves elutasítást váltott ki a szocialista képviselők egy részéből, ugyanis [sokan a chávez-i elvektől való eltávolodást, és azok megtagadását látják](#) a privatizációs lépésekben.

A kormány nemcsak a törvénykezés segítségével, de illegális csatornákon keresztül is igyekszik pénzhez jutni. [Egy 2019-ben közzétett kutatás szerint](#) még Chávez elnöksége alatt, a 2000-es években kezdett kiépülni egy olyan regionális bűnszövetkezet, amely a [drogkereskedelemből, illegális bányászatból](#), a meghamisított olajeladásokból, valamint a devizaátváltási visszaéléseken keresztül [biztosította](#) a korrupt rendszer fennmaradásához szükséges stabil pénzügyi bevételeket. Az állami intézményeket, kormányzati szereplőket, és magánszemélyeket is magába foglaló szervezet rugalmasan képes mind újabb illegális forrásokat teremteni a rendszer túlélésének érdekében, és szerepe kiváltképp [felértékelődött](#) a Maduro-rezsim alatt. Erre reagálva 2020 márciusában az USA igazságügyi minisztériuma drogterrorizmus és kokaincsempészés vádjával [szankcionált](#) tizennégy venezuelai kormánytisztviselőt, köztük magát Madurot is. A vád szerint a [Cartel de los Soles](#) néven elhíresült bűnszövetkezet a határmenti államokban működő Kolumbiai Forradalmi Fegyveres Erők (*Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC*) gerilláival összefogva kokaincsempészéssel foglalkozó hálózatot üzemeltet, hogy „kokainnal áraszsa el az USA-t”, és aláássa a nemzet „egészségét és jóllétét”. Az USA statisztikáira támaszkodva ugyanakkor [megállapítható](#), hogy az erőteljes fellépés nincs egyensúlyban a venezuelai kábítószer-kereskedelem valódi mértékével, ugyanis például Guatemalán keresztül körülbelül hatszor annyi kokain (hozzávetőlegesen 1400 tonna) érkezett az USA-ba 2018-ban, mint a venezuelai útvonalon (210 tonna).

A szakirodalomban megjelenő egyik narratíva a bűnszövetkezet felértékelődését [a szankciók megkerülését célzó taktika részeként](#) értelmezi: az illegális aranyügyletekből szerzett jövedelem értéke csak [2019-ben 1,6 és 3 milliárd dollár közé tehető](#), vagyis [jóval meghaladja a hagyományos olajeladásokból származó bevételeket](#). Egy másik magyarázat szerint a bűnszövetkezet működése egyenesen a Maduro-kormány sikereként is felfogható, mivel a szankcionált rezsimnek [általánosságban birtokában vannak olyan eszközöknek és jogköröknek, melyek lehetőséget adnak enyhíteni vagy teljes mértékben elkerülni](#)



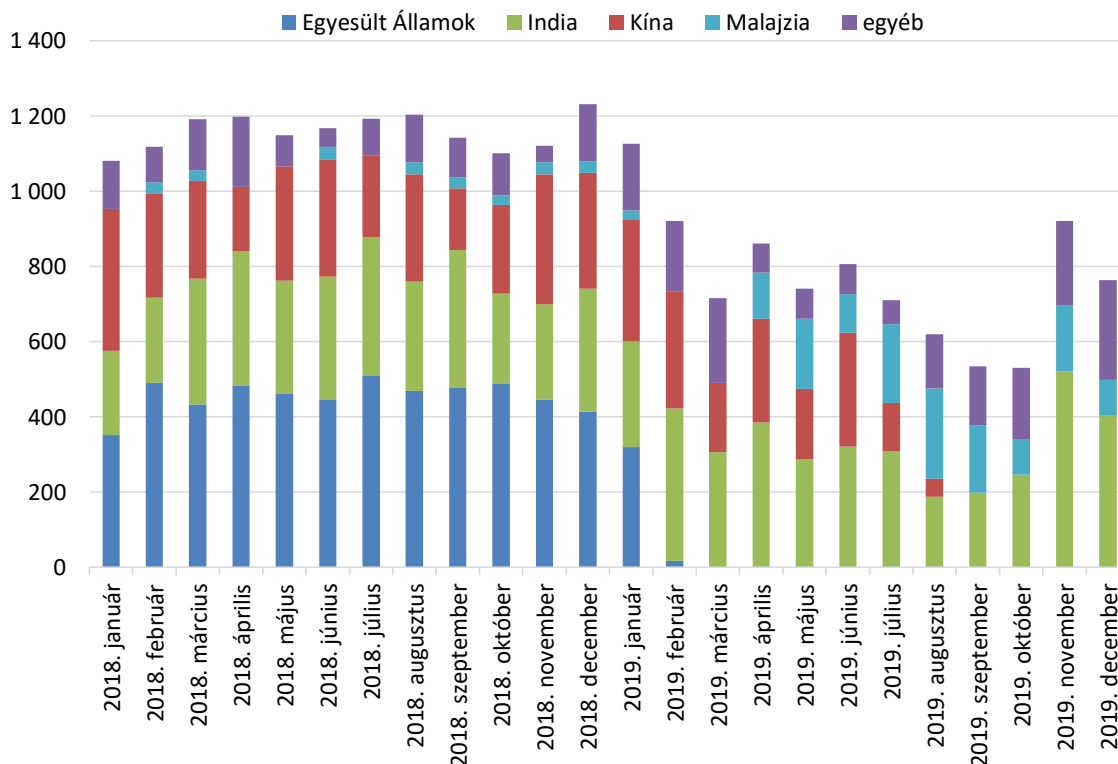
[a szankciók negatív hatásait](#). Ami biztos, hogy a hálózat sok ügyletet bonyolít, főleg a szankciók bevezetése óta. Egy [CNN jelentés](#) szerint 2017-től kezdődően felpörgött a drogszállító kisrepülőgépek forgalma: míg előtte átlagosan heti két szállítmányt azonosítottak az amerikai hatóságok, 2018-ban már sokszor napi szinten indultak repülőgépek Venezuelából. Nem jelenthető ki bizonyossággal, hogy a 2017-es szektorális szankciók direkt hatással vannak a drogkereskedelem élénkülésére; az ugyanakkor kitűnik, hogy egyelőre az illegális rendszer jól alkalmazkodik a gazdasági nyomás teremtette új körülményekhez, ugyanis az USA a megerősített haditengerészeti jelenlét ellenére is csak [9%-át tudja feltartóztatni](#) az országba irányuló kokainszállítmányoknak.

Az [ENSZ jelentése szerint](#) a drogkereskedelemben közvetlenül érintett a venezuelai hadsereg. A korrupció áthatja a szervezet egészét: az elvileg a drogszállítmányok megállítására vezényelt katonák és magas rangú tisztek is [érdekeltté váltak](#) az illegális hálózat tevékenységeiben. A szankciók hatékonyságának egyik legfontosabb indikátora egy esetleges szakadás a hadsereg belső egységében: ez arra utalna, hogy már az illegális bevételszerzési források is elapadni látszanak. [A CNN információi szerint](#) a 2018-ban Kolumbiából érkező szállítmányok feketepiaci értéke akár a 39 milliárd dollárt is elérheti, ezért a drogkereskedelem lekapcsolása lehet a szankciók alkalmazásának legnagyobb tétje. A szervezet gyengítése és felszámolása csak a hálózat több pontját érintő egységes fellépéssel és a nemzetközi nyomás összehangolásával lehetséges.

MÉLYÜLŐ GAZDASÁGI ÉS HUMANITÁRIUS VÁLSÁG

Az összexport volumene kétségtelenül elmarad a szankciók előtti időszakhoz képest: a kitermelés [technikai problémák](#) miatt is csökken, ugyanis rohamosan [romlik](#) a venezuelai olajkitermelő infrastruktúra állapota, de a jelenség hátterében áll egyúttal az is, hogy az USA piacainak elvesztésével Venezuela a teljes olajexportjának egyharmadától esett el. Az USA-val fennálló kereskedelmi kapcsolatok szolgáltatták a cash-flow-t Venezuela számára, ugyanis az ország exportjának nagyobb részét adják az olyan, például Oroszországgal vagy Kínával is fennálló konstrukciók, amelyek esetén az olajszállítmányok a korábbi hitelek kiegyenlítését célozzák, így nem járnak készpénzforgalommal. Éppen ezért az USA-val való kereskedelmi kapcsolatok megszakadásával Venezuela egy fontos bevételi forrását veszítette el. Ráadásul a szankciók nyomán nemcsak az amerikai olajexport, de az onnan érkező import is [megszűnt](#). Az USA finomított olajat exportált vissza Venezuelának, amit a rendkívül nehéz venezuelai olaj hígítására használtak: ez az olaj került a venezuelai belső piacokra, és jelenleg ennek hiányában energiaellátási gondokkal is küzd az ország.

2. ábra
Venezuela nyersolajexportja, 2018. jan. – 2019. jan.
ezer hordó/nap

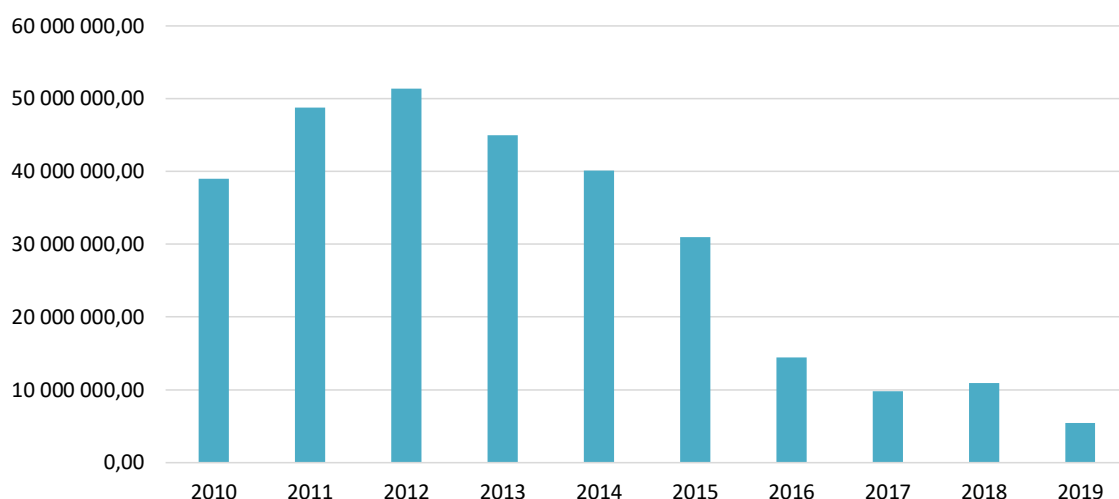


Saját szerkesztés a [U.S. Energy Information Administration adatai](#) alapján

A szankciókat [számos kritika](#) éri amiatt, hogy azok nem a vezető elitet sújtják, hanem a venezuelai lakosság látja kárát az intézkedéseknek, mivel ellehetetlenítik az életbevágóan szükséges közjavak beszerzését. Az olajkitermelés 2017 után tapasztalható drasztikus csökkenése és a humanitárius válság további súlyosbodása ugyanakkor nem kizárólag a rendszerszintű problémák következményei, és nem is csupán a szankciók hatásainak tudhatók be: a gazdaság már a szankciók bevezetése előtt is nagyon rossz állapotban volt, amin [a korlátozások rontottak ugyan, de nem voltak közvetlen okozói](#). Venezuelában az élelmiszerek és gyógyszerek importjához szükséges külföldi valutát alapesetben az állami olajvállalat bevételei teremtik elő, és az export visszaesésével a kormány az ország aranytartalékait kezdte el felélni a behozatal finanszírozásához. A humanitárius válságot azonban [már korábban megalapozták a rossz gazdasági döntések](#), amikor a nyersanyagárak 2014-es esésekor a deficit kiegyensúlyozására Maduro az élelmiszer- és gyógyszerimportot szorította vissza.



3. ábra
Venezuela importjának alakulása
(2010– 2019), USD



Saját szerkesztés [az UNCTAD adatai](#) alapján

A szankciók további következménye, hogy a külföldről érkező segélyek és utalások késnek, mert blokkolják őket, vagy egyéb adminisztratív akadályokba ütköznek. A szigorú büntetéstől tartva [a bankszektor túlkompenzál](#): adott esetben olyan tranzakciókat is letilt, amelyek nem esnének a korlátozó intézkedések hatálya alá, ezzel komoly logisztikai kihívások elé állítva a humanitárius munkát végző nonprofit szervezeteket. A humanitárius szervezetek arra is figyelmeztetnek, hogy a gazdasági szankciók hatásai miatt a régióban eddig sosem tapasztalt menekülthullám tovább [fokozódhat](#) azzal, hogy még több ember indulhat útnak. Ha a jelenlegi trendek folytatódnak, akár nyolcmillió fő is lehet azoknak a venezuelaiaknak a száma, akik a rohamosan romló életkörülmények miatt elhagyni kényszerülnek az országot. A venezuelai így nemcsak a régióban, de világszinten is [az egyik legsúlyosabb, fegyveres konfliktuson kívüli krízis](#).

ÖSSZEGZÉS ÉS KITEKINTÉS

A szankciók alkalmazásakor mindig felvetődik a kérdés, hogy milyen feltételek mellett történhet majd meg a korlátozások feloldása. A Trump-kormány a szankciók megszüntetését a venezuelai demokratikus átmenet megvalósulásához kötötte: egészen pontosan egy olyan tervezet-hez, amit Elliott Abrams 2020 márciusában ismertetett, és ami [részletezi a](#)

[demokratikus politikai átalakulás módját és ütemét](#). Ennek lényege az volt, hogy a Maduro-kormány és a Juan Guaidó-vezette ellenzék közösen alakítsanak egy államtanácsot, amely egy új elnökválasztás lebonyolításáért felelős – nem meglepő módon Maduro azonnal elutasította a tervet, így a szankciók feloldása holtvágányra került. Juan Guaidónak nem sikerült egyesíteni a megosztott ellenzékét, és nemzetközi támogatása is gyengül; Maduro rendszere ugyanakkor a folyamatos nyomás ellenére továbbra is kitart, vagyis nincsen olyan külső kényszerítő tényező, ami rábírná a rezsimet a hatalomról való lemondásra és a megegyezésre.

Az USA-nak a szektorális szankciók bevezetésével nem sok mozgástere maradt a Maduro-kormány megdöntésére. Joe Biden elnöksége alatt a hangsúly valószínűleg [áthelyeződik a multilaterális nyomásgyakorlásra](#), de ez nem feltétlenül jár együtt újabb, immár összehangolt szankciók bevezetésével. További korlátozások esetén az USA már azt kockáztatná, hogy a venezuelai gazdaság olyan végzetes károkat szenved, melyeknek rettentően költséges lenne a helyreállítása. Ha ugyanis az ország jövőbeli talpra állítása szerepel a kitűzött célok között, akkor az olajszektorra érintő szankciókat nem tanácsos tovább fokozni, ugyanis [hatalmas összegeket emésztene fel az egyszer már bezárt olajkitermelő telepek újraindítása](#).

Nemcsak a későbbi újjáépítés szempontjából kell mérlegelni a szankciók további alkalmazásának lehetőségeit, hanem az országban elhatalmasodó humanitárius válság miatt is, amely [regionális szinten is komoly kihívást és égető problémát jelent](#). A szankciók hatására a krízis tovább mélyült, mindeközben pedig a Trump-kormány nem sikerült elmozdítania a Maduro-rezsimet a hatalomból; ráadásul a szankciók olyan szempontból még kedveznek is a hatalomnak, hogy az állandóan külső beavatkozást vizionáló antiimperialista retorika ezúttal nem teljesen alaptalan, hiszen a gazdasági nyomásgyakorlás valóban egyfajta intervenciós eszköz. A Trump-kormány által kijelölt cél, vagyis a rezsim megdöntése tehát túl ambiciózusnak bizonyult, emellett pedig a szankcionálás unilaterális jellege és a másodlagos szankciók bevezetése is önkényesnek és a világgazdasági pozícióval való visszaélésnek tűnhet a nemzetközi közösség szemében. Ha nincs konszenzus abban, hogy a normakövetés kikényszerítése jogosan történik, az gyengíti a szankciók sikerének esélyeit.