



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 43 (1791), 12 kwietnia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski

Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Perspektywy przełamania konfliktu politycznego w Wenezueli

Bartłomiej Znojek

Rząd prezydenta Nicolása Maduro utrzymuje władzę głównie dzięki lojalności wojska i formacji uzbrojonych oraz wsparciu Chin i Rosji. W ten sposób opiera się – nasilającym się od stycznia br. – działaniom opozycji i presji międzynarodowej na rzecz zmian politycznych. Droga do stabilizacji sytuacji mogą być negocjacje między głównymi wenezuelskimi stronami konfliktu i wolne wybory, o co zabiega UE. Aby spełnił się ten scenariusz, konieczna jest współpraca i koordynacja działań USA, UE i ich partnerów latynoamerykańskich.

Opozycja wenezuelska, na czele z Juanem Guaidó i przy wsparciu największych państw obu Ameryk (na czele z USA, Brazylią i Kolumbią), od ponad dwóch miesięcy usiłuje zmusić Maduro do ustąpienia. Nie uznaje legalności jego kolejnej sześciolletniej kadencji zainaugurowanej 10 stycznia br. Zarzuca mu pogwałcenie standardów demokratycznych w czasie zwycięskich dla niego wyborów w maju 2018 r. Na tej podstawie [Guaidó ogłosił 23 stycznia br. objęcie funkcji tymczasowego prezydenta](#). Działania te są najpoważniejszą odpowiedzią na narastające od 2014 r. kryzysy: gospodarczy i humanitarny oraz na [odejście władz wenezuelskich od porządku demokratycznego](#). Główny przejaw destabilizacji sytuacji wewnętrznej to masowa emigracja Wenezuelczyków. ONZ szacuje, że poza krajem przebywa ich obecnie ponad 3,5 mln – pięć razy więcej niż w 2015 r.

Różne koncepcje doprowadzenia do zmian politycznych w Wenezueli. Guaidó koncentruje działania w kraju m.in. na pozyskiwaniu poparcia społecznego i przeciąganiu członków reżimu na stronę opozycji (m.in. poprzez propozycję amnestii). Dla ponad 50 państw (głównie z obu Ameryk i UE), które uznały go za tymczasowego prezydenta, zmiany polityczne i dostęp dla pomocy humanitarnej to niezbędne warunki ustabilizowania sytuacji w Wenezueli. Nie ma jednak w tej grupie zgody co do sposobu na osiągnięcie tego celu.

USA dążą wprost do obalenia Maduro i zastosowały najdalej idące środki. Poszerzyły zakres sankcji indywidualnych i nałożyły ograniczenia uderzające w wenezuelski sektor naftowy, który stanowi podstawę gospodarki Wenezueli. Sięgnęły także po agresywną retorykę (m.in. groźby sugerujące możliwość interwencji wojskowej) i izolację dyplomatyczną reżimu. Działania USA mają wsparcie głównych państw latynoamerykańskich – zwłaszcza Brazylii i Kolumbii, która w kilku ostatnich latach przyjęła ponad milion Wenezuelczyków. Poparcia nie udzielił natomiast Meksyk, którego władze uznają Maduro. Niemniej wśród rządów latynoamerykańskich nie ma zgody na interwencję zewnętrzną. Taką ewentualność, w oparciu o doktrynę *Responsibility to Protect*, dopuścił za to sekretarz generalny Organizacji Państw Amerykańskich Luis Almagro.

Rozwiązaniu siłowemu sprzeciwia się międzynarodowa grupa kontaktowa (MGK), utworzona 7 lutego w Montevideo przez UE (reprezentowaną przez Federicę Mogherini), przedstawicieli rządów ośmiu unijnych państw członkowskich (m.in. Hiszpanii, Francji i Włoch), Ekwador, Kostarykę i Urugwaj. Członkowie MGK unikają nazywania inicjatywy mediacją, z uwagi na fiasko podobnych prób w ostatnich latach. Jednak

ich faktycznym celem jest pośredniczenie między stronami konfliktu, aby zgodziły się na negocjacje prowadzące do wolnych wyborów. Brak woli rozmów ze strony rządu i opozycji to główna przeszkoda w realizacji tych dążeń.

Wewnętrzne podstawy trwałości rządów Maduro. Pomimo eskalacji sytuacji władze wenezuelskie utrzymują kontrolę nad głównymi instytucjami i zasobami państwa. Podstawą trwałości rządu jest armia, która od czasów Hugo Cháveza – poprzednika Maduro – współuczestniczy w rządzeniu. Jej przedstawiciele czerpią korzyści np. z kontroli rządowego systemu reglamentacji żywności, a niektórzy z przemytu narkotyków (co potwierdziły m.in. analizy fundacji InSight Crime). Ich lojalność wzmacniają obawy o utratę korzyści finansowych, odpowiedzialność karną za nielegalną działalność lub udział w represjonowaniu przeciwników rządu. Ryzyko buntu wojskowych obniżają skuteczne mechanizmy antyprzewrotowe. Ponadto odpowiedzialność za porządek jest rozłożona na różne formacje uzbrojone, co ma ograniczyć negatywne skutki rozłamu w jednej z nich. W tłumieniu protestów antyrządowych najważniejszą rolę odgrywają specjalna jednostka policyjna FAES (utworzona w 2017 r.) oraz tzw. *colectivos* – grupy prorządowych aktywistów, a de facto paramilitarne bojówki.

Maduro utrzymuje poparcie kilkunastu procent Wenezuelczyków (według Datánalisis), do czego przyczynia się propaganda koncentrująca się na obwinianiu USA za trudności Wenezueli. Władze stosują też m.in. represje wobec dziennikarzy, również zagranicznych (np. w marcu FAES zatrzymała i pobiła korespondenta „Gazety Wyborczej” w Caracas). Wybiórczo stosują się do prawa i pozorują jego przestrzeganie, powołując się na decyzje marionetkowych instytucji (m.in. sądu najwyższego).

Wreszcie, rząd wciąż ma możliwość pozyskiwania dochodów ze sprzedaży surowców. Najważniejszym z nich jest ropa, choć wraz z kryzysem jej dzienna produkcja spadła z 2,4 mln baryłek pod koniec 2015 r. do mniej niż 900 tys. w marcu 2019 r. (dane U.S. EIA). Może spaść jeszcze bardziej w związku z sankcjami głównego importera, czyli USA. Drugim ważnym źródłem finansowania stała się sprzedaż kruszców, zwłaszcza złota.

Wsparcie międzynarodowe dla władz wenezuelskich. Główni partnerzy rządu Maduro to Chiny i Rosja, państwa o największych interesach gospodarczych w Wenezueli. Chiny są najważniejszym kredytodawcą Wenezueli (głównego latynoamerykańskiego odbiorcy chińskiego finansowania), ale od kilku lat poziom ich zaangażowania się zmniejsza. Nowe chińskie kredyty nie służyły jako pomoc rządowi Maduro, ale raczej jako środek zabezpieczenia dostaw ropy, którymi Wenezuela spłaca swoje zobowiązania.

Najważniejszym politycznym sojusznikiem władz wenezuelskich jest obecnie Rosja. Wspiera je m.in. na forum Rady Bezpieczeństwa ONZ. Działa jako kontrahent i pomaga w zbyciu surowców z ominięciem sankcji. Świadczy wsparcie eksperckie np. w kwestii spłaty długów i spraw wojskowych. Według doniesień Reutersa pod koniec stycznia br. przyjechało do Caracas kilkuset rosyjskich najemników z tzw. grupy Wagnera. Natomiast 24 marca do Wenezueli przybył transport ze 100-osobową grupą wojskowych. Inny przykład to wspieranie oficjalnego przekazu władz wenezuelskich przez rosyjskie media państwowe takie jak RT.

Rząd Maduro podjął też współpracę z partnerami pomagającymi w ominięciu sankcji USA: w przypadku sprzedaży ropy – z kontrahentami w Indiach (trzecim największym importerem), a w przypadku złota – z Turcją i ZEA.

Wnioski i perspektywy. Sukces Maduro w neutralizowaniu międzynarodowej presji i nacisków opozycji zwiększył jego determinację do utrzymania władzy nawet kosztem pogorszenia sytuacji gospodarczej i społecznej w Wenezueli. Jednocześnie wzrasta stopień umiędzynarodowienia kryzysu. Wynika on już nie tylko z dążeń różnych państw do rozwiązania kryzysu, lecz także jest funkcją rosnącej rywalizacji USA z Rosją.

Dla administracji Trumpa zmiany w Wenezueli to szansa na osłabienie antyamerykańskich rządów w Ameryce Łacińskiej (poza Wenezuelą także m.in. Kuby i Nikaragui) oraz rosyjskich wpływów w regionie. Oznacza to dalsze zaostrenie sankcji gospodarczych przez USA w celu wymuszenia ustępstw. Jeżeli Maduro się ugnie, MGK będzie mogła odegrać pierwszoplanową rolę w doprowadzeniu do negocjacji stron konfliktu oraz weryfikacji przebiegu rozmów i ich postanowień. Chiny i Rosja będą zainteresowane zaangażowaniem w takie rokowania. Dlatego niezbędna jest koordynacja i współpraca między USA i innymi państwami Ameryk oraz UE, zwłaszcza w kwestii planu wsparcia odbudowy gospodarczej Wenezueli. Przedłużający się impas grozi dalszą destabilizacją i zaognieniem napięć społecznych. W rezultacie mogą powstać warunki do puczu wojskowego, który wprawdzie zdołałby odsunąć Maduro od władzy, ale też pozbawiłby opozycję wpływu na zmiany, utrwalać obecny układ sił w państwie.

Z perspektywy Polski ważne jest wspieranie pokojowego rozwiązania kryzysu w Wenezueli z udziałem wszystkich stron konfliktu i w zgodzie z prawem międzynarodowym. Jeżeli doszłoby do negocjacji, Polska mogłaby włączyć się w prace MGK w oparciu o własne doświadczenia transformacji ustrojowej. Jednocześnie zaangażowanie Rosji w Wenezueli to okazja do wzmacniania polskich argumentów dotyczących zagrożeń wynikających z rewizjonistycznej polityki rosyjskiej. Polska mogłaby podkreślać sprzeczności między działaniami rosyjskimi na rzecz Wenezueli w imię zasady nieingerencji a stosowaniem przez Rosję agresji jak w przypadku aneksji Krymu oraz wspierania separatystów we wschodniej Ukrainie.