

Venezuelas blindspor

Skrevet af: **Temir Porrás Ponceléon** | Offentliggjort: 16. december 2018

Denne artikkel har været bragt i den norske udgave af Le Monde Diplomatique's november 2018 nummer og venligst udlånt til Kritisk Debat. Tidsskriftet kan følges på <https://www.lmd.no/>

Hugo Chávez' regeringstid (1999–2013) bragte med seg udiskutable framskritt, særlig innen fattigdomsreduksjon. Chávismen kunne også vise til hederlige resultater på mer uventede områder, blant annet en solid økonomisk vekst. Mellom 1999 og 2014 ble landets BNP femdoblet, fra 98 milliarder dollar til 482 milliarder dollar. Det forklarer uten tvil hvorfor han vant så mange valg og ble sittende så lenge med makten. Det gjorde det også mulig å reformere utdaterte institusjoner. Gjennom en åpen prosess skulle en ny grunnlov utformes med bred folkelig deltakelse og utstrakt bruk av folkeavstemninger – i så stor grad at Brasils tidligere president, Luiz Inácio «Lula» da Silva, en gang sa at «det er valg der hele tiden, og når det ikke er det, finner Chávez på noen». Chávez' «bolivarianske revolusjon» innledet den røde bølgen i Latin-Amerika i forrige tiår, en bølge som [brakte progressive krefter til makten via urnene](#), ofte for første gang i land som syntes å ha bestemt seg for å ikke lenger være USAs «bakgård».

Chávez' bortgang i mars 2013, og den politiske overgangen som bragte hans utvalgte etterfølger Nicolás Maduro til makten i et framskyndet presidentvalg 14. april 2013, innledet en ny periode, hvor de politiske holdepunktene ble uklare.

Siden 2014 har Venezuela opplevd den alvorligste økonomiske krisen i landets historie. Den har ikke bare skapt sosial nød, men også forverret den politiske polariseringen som har kjennetegnet landet i to tiår. Regjeringen og opposisjonen har brutt fullstendig med hverandre, og det har rammet de nye institusjonene som er blitt innført etter 1999.

Gigantisk dollarsentrifuge

Krisen er enestående i både varighet og alvor. I år registrerte Venezuela sitt femte år på rad med resesjon, med en nedgang i BNP som kan nå 18 prosent i år, etter et fall på 11–14 prosent i fjor. Den venezuelanske staten har ikke publisert makroøkonomisk statistikk siden 2015, derfor mener enkelte at Det internasjonale pengefondet (IMF) og de store private finansinstitusjonene av ideologiske grunner tegner et overdrevent dystert bilde. Lekkede tall fra regjeringen viser imidlertid et fall i BNP på 16,5 prosent i 2016.(1) Mellom 2014 og 2017 var det samlede fallet i BNP på minst 30 prosent, en nedgang på nivå med det USA opplevde under Den store depresjonen mellom 1929 og 1932.(2)

Det er liten tvil om hva som har utløst nedgangen etter 2014. I juni det året nådde den internasjonale prisen på olje (95 prosent av landets eksportinntekter) en topp før den raste fra 100 til 50 dollar på seks måneder, og så til 30 dollar i januar 2016. Men samme årsaker gir ikke nødvendigvis alltid de samme virkningene, alt avhenger av hvordan man møter dem. Overfor et sjeldent kraftig ytre sjokk valgte de venezuelanske myndighetene en underlig strategi, spesielt siden landets økonomi viste tegn på sårbarhet lenge før oljeprisfallet.

På tross av en strukturelt høy inflasjon (tosifret i «normale» tider),(3) bestemte Maduro-regjeringen seg for å bevare valutakontrollen med en fast vekslingskurs mellom den nasjonale valutaen, bolivaren, og den amerikanske dollaren. Mer skulle ikke til for å vekke appetitten til folk som skjønnte at de kunne kjøpe amerikanske dollar til en pris langt under dens reelle verdi. Slik la regjeringens

valutapolitikk til rette for kapitalflukt og forvandlet landet til en gigantisk dollarsentrifuge.

Fram til 2014 hadde Venezuela store oljeinntekter, men importen økte stadig i verdi (og var ofte overfakturert), fordi importen, som i alle andre oljeland, hjalp den økonomiske elitens strategi for å «stikke av med grunnrenten». Strategien består i først å forvandle oljereservene til dollar, så bruke dollarene til å blåse opp den nasjonale valutaen og dermed befolkningens kjøpekraft og skape vekst i importsektoren som den kontrollerer. Men så begynte oljeprisen å falle.

Selger ut verdier

Staten besluttet å finansiere budsjettunderskuddet med den famøse seddelpressen og regulere salget av dollar på det offisielle markedet for å redusere importen. Disse beslutningene førte etter hvert til vareknapphet og en inflasjon som snart kom ut av kontroll. Med stadig flere penger som kunne brukes på stadig færre varer og tjenester, var en voldsom prisøkning uunngåelig.

Prisen på dollaren, etterspurt av importørene og ettertraktet som reservevaluta, skjøt i været på svartebørsen. Den «parallele» dollaren ble snart referanse for prissetting av varer og tjenester. Da prisøkningene raskt svekket kjøpekraften og de offentlige budsjettene, sendte staten enda flere pengesedler ut i sirkulasjon i et forsøk på å bedre kjøpekraften. Fra 2014 til 2017 økte pengemengden (mengden penger i sirkulasjon i økonomien) med 8500 prosent. Alt lå til rette for hyperinflasjon. Ikke overraskende steg konsumprisindeksen (en vanlig målestokk for inflasjon) fra 300 prosent i 2016 til 2000 prosent i 2017. For i år varierer anslagene fra 4000 prosent til 1 300 000 prosent. I det siste tilfellet vil en vare kjøpt for 1000 bolivar 1. januar 2018, koste 13 000 000 tolv måneder senere.

I 2016 og 2017 forfalt også mange lån. Trass i oljeinntekter i fritt fall, overholdt Maduro-regjeringen gjeldsforpliktelser i overensstemmelse med Chávez-doktrinen. I en tv-tale i desember i fjor fortalte presidenten at landet mellom 2014 og 2017 hadde betalt tilbake hele 71,7 milliarder dollar i gjeld.

Også her reiser myndighetenes valg mange spørsmål. Å betjene gjelden innebar å stille landets verdier og eiendeler som garanti eller å selge dem for å skaffe penger. I denne perioden hentet Venezuela inn midler fra de internasjonale markedene og brukte sine spesielle trekkrettigheter (SDR) hos IMF.⁽⁴⁾ Eller de lånte direkte fra oljeselskaper i allierte land, som russiske Rosneft, med garanti i 49,9 prosent av aksjene i et av statens mest verdifulle selskaper, raffineringsselskapet Citgo med hovedkontor og virksomhet i USA.

I september 2016 tilbød det statlige oljeselskapet PDVSA obligasjoner til kreditorene sine for å forlenge betalingsfristen med (bare) tre år på en rekke lån (fra 2017 til 2020). Som garanti tilbød selskapet de resterende 50,1 prosent av Citgo. Dermed risikerer PDVSA å miste kontrollen over selskapet. Denne delvise refinansieringen, den eneste under Maduro, har i hovedsak bare tiltrukket spekulasjonsfond, lokket av utsiktene til å slå kloa i raffineringsselskapet.

Ond sirkel

Hvorfor følte staten seg tvunget til å betale gjelden i tide og like til det siste øret, mens inntektene sviktet fra 2014? Hvorfor prøvde regjeringen ikke å forhandle med kreditorene? Tilgangen til finansmarkedene ble mer begrenset og kostbar etter hvert som situasjonen forverret seg, men forhandlinger var fremdeles mulige ved å trekke inn for eksempel Kina, som fortsatt den dag i dag sørger for friske penger (dessverre i utilstrekkelige mengder).

Merkelig nok var det først etter at USA innførte økonomiske sanksjoner mot Venezuela og PDVSA i august i fjor, at Maduro sa at han ønsket å reforhandle vilkårene for gjelden, som i hovedsak eies av

amerikanske pensjonsfond. Men USAs sanksjoner forbød nettopp amerikanske selskaper og fond å låne penger til Venezuela. Sagt på en annen måte, Venezuela ventet til muligheten var borte før den vurderte den. I desember i fjor begynte landet å ikke betale visse gjeldsrenter eller betale langt på etterskudd.

Paradoksalt nok ville ikke gjelden fått så stor betydning om oljeproduksjonen ikke hadde kollapset – fra nesten tre millioner fat per dag i 2014 til under halvannen million i år. I likhet med inflasjonen, har produksjonsnedgangen skapt en ond sirkel: Produksjonen faller i mangel av kapital til investeringer, fallet reduserer inntektene og gjør framtidsutsiktene for oljeproduksjonen dystre.

Med ryggen mot veggen hevdet Maduro-regjeringen at nasjonal og internasjonal privat kapital – som ingen tror har noen særlig omsorg for de venezuelanske myndighetene – drev en «økonomisk krig» mot den. Å peke på en skyldig kan gi problemene en politisk mening, men bidrar det til å løse dem?

Djevlesk mekanisme

Besatt av å fordømme «imperiet» og «kontrarevolusjonære» i sin første periode, nektet Maduro å gjennomføre en ordentlig makroøkonomisk strategi for å gjøre noe med landets utfordringer. Våren 2016, etter at forverringen av krisen hadde gitt høyresiden to tredjedels flertall i nasjonalforsamlingen i desember 2015, ble den unge sosiologiprofessoren Luis Salas, kjent for å ha sagt at «inflasjonen er ikke reell», utnevnt til leder for regjeringens økonomiteam.

Ettersom inflasjonen skyldtes et forsøk på å skape varemangel ved å trekke produkter fra markedet og/eller øke prisen på dem – med andre ord en økonomisk sabotasje – konsentrerte regjeringen seg om priskontroll. En lov om «korrekte priser» forbød aktørene i produksjons- og salgsleddene å ha høyere margin enn 30 prosent. Dermed ignorerte regjeringen at inflasjonen skyldes makrososiale mekanismer som det er ekstremt vanskelig, for ikke å si umulig, å fjerne gjennom individuell tvang – i det minste så lenge den makroøkonomiske årsaken til prisøkningen ikke er korrigert. Hva hjelper det å regulere prisen på en etterspurt vare, for eksempel et importert legemiddel, hvis økningen i pengemengden betyr at den kan selges til langt høyere pris på svartebørsen?

Når inflasjonsprosessen starter, skaper frykt en ond spiral hvor alle øker prisene på sine varer for å beskytte seg mot en forventet prisøkning, og bidrar dermed til at prisene skyter i været. Det er en destruktiv mekanisme, der prisene ikke lenger fastsettes ut fra produksjonskostnaden, men etter det man tror man må betale for å få produsert varen på nytt i framtiden, eller marginene som trengs for å bevare kjøpekraften sin. De store bedriftene i Venezuela har utvilsomt forsterket spekulasjonen ved å bevare marginene sine på bekostning av forbrukerne. Det blir imidlertid feil å legge hele skylden på dem, for hyperinflasjonen ville ikke vært mulig uten den irrasjonelle økningen av pengemengden.

Strakeste vei mot katastrofen

Maduro var skeptisk til muligheten for å endre den økonomiske kursen. I en tale til landbruket 12. september i fjor kritiserte han «økonomene som vil belære oss, men som aldri har plantet en tomat i hele sitt liv». Han sa også at den bolivarianske revolusjonen «ikke følger dogmene eller oppskriftene til disse makroøkonomene som påstår at de vet alt».

Det er bra at ansvarlige politikere viser sin uavhengighet overfor en type økonomisme som ofte vil ha teknokratisk monopol på politikken. Men å bestemme den makroøkonomiske kursen for et land uten noen tekniske hensyn er iblant strakeste vei mot katastrofen.

Å gå mot besattheten av budsjettbalanse er berettiget, men det lar seg ikke gjennomføre med et

underskudd på over 20 prosent av BNP fire år på rad, spesielt ikke hvis underskuddet ikke gir økt økonomisk aktivitet og kjøpekraft, samt en bedre fordeling av resultatet mellom kapital og arbeid. Å øke lønningene for å beskytte arbeiderklassen mot de negative virkningene av inflasjonen er prisverdig, men bare hvis man har fått bukt med inflasjonen som fortærer enhver nominell lønnsøkning. Motet den venezuelanske regjeringen legger for dagen i å skifte ut toppledere i staten, kan vekke misunnelse blant mange venstrefolk under andre himmelstrøk. Men det er nokså nonsjalandt å bytte ut sentralbanksjef to ganger på under to år når det eneste tegnet på kontinuitet er den nye sjefens mangel på erfaring.

Kryptovaluta

Først etter at Maduro var gjenvalgt 20. mai i år, ble det annonsert økonomiske reformer. Så gikk det ytterligere tre måneder før innholdet ble offentliggjort. Med helomvendingen erkjente presidenten at det fantes en makroøkonomisk årsak til inflasjonen, før han kunngjorde at staten fra nå av med jerndisiplin skulle få statsbudsjettet til å gå i null. En annen radikal vending var at den nasjonale valutaen ble devaluert. Den opprinnelige dollarkursen ble endret til nivået på svartebørsen, som tidligere ble kalt «kriminelle dollar». Verdien av den nye «suverene bolivar», som kutter fem nuller fra den tidligere valutaen, skal bindes til en [kryptovaluta kalt Petro, med en kurs som skal følge oljeprisen](#).

Som garanti for sin økonomiske kursendring, opphevet regjeringen loven om «ulovlig valutaveksling». Det ble også annonsert at den «suverene bolivar» skulle kunne veksles fritt, selv om det i realiteten er ugjennomførbart på grunn av det sørgelige nivået på valutaeservene. Enkeltindivider og bedrifter kan nå veksle valuta som de vil, men de må følge kursen sentralbanken har fastsatt, noe som på ny har vekket liv i svartebørsen hvor dollaren veksles til høyere kurs.

Realminstelønnen, som på fire år hadde sunket fra 300 til litt over 1 dollar per måned, ble blåst opp med 3000 prosent, til 30 dollar i måneden. Regjeringen kunngjorde også at den fra nå av skulle indeksreguleres etter kursen på Petro, i håp om å opprettholde kjøpekraften. Men uten noen spesifisering om hvordan denne indeksreguleringen skulle skje, hadde minstelønnen allerede mistet halvparten av verdien bare to måneder etter at den ble økt.

Regjeringen forventet at prisene ville bli betydelig påvirket og valgte å påta seg kostnadene ved lønnsøkningen i privat sektor i tre måneder. Et besynderlig tiltak som bare flyttet kostnadene over på konsumprisene, og dermed på inflasjonen. For å hjelpe lønnsinntakerne med å få endene til å møtes mellom datoen for kunngjøringen og første lønnsdag, ble det innvilget en bonus tilsvarende ti dollar til alle med et «fedrelandskort», et identitetskort knyttet til en database kontrollert av regjeringen, som kreves for tilgang til regjeringens viktigste sosiale programmer, blant annet subsidierte matvarer.

Radikalisert opposisjon

For å øke statsinntektene satte regjeringen momsen opp med fire prosentpoeng og innførte noen tekniske ordninger for å få inn mer selskapskatt. Men uten ny vekst, vil ikke disse tiltakene være tilstrekkelige. Det sier seg dessuten selv at dette ekspansive programmet strider med målet om null budsjettunderskudd. Og i midten av september, under en måned etter Maduros kunngjøring, var veksten i pengemengde oppe i 28 prosent per uke.

Utover debatten om de annonserte tiltakenes klokskap og effekt, gjenstår spørsmålet om en økonomisk plan alene kan få Venezuela på rett kjørl. For hvordan skal et land som har mistet over halvparten av oljeproduksjonen og mer enn en tredjedel av BNP på fem år, klare å snu utviklingen når amerikanske sanksjoner avskjærer det fra det internasjonale finansmarkedet? Gir det noen

mening å forsøke å berolige investorer med løfter om budsjettbalanse når regjeringen har opphevet parlamentet og dermed sådd tvil om gyldigheten til statsbudsjettet eller konsesjoner og kontrakter regjeringen har inngått?

Fra valgseieren i april 2013 til oljeprisfallet i 2014–2015 var Maduro herre over sin egen skjebne: Det største problemet hans var en mangelfull økonomisk politikk. Etter nederlaget ved parlamentsvalget i desember 2015 og lammelsen av et parlament fast besluttet på å styrte ham, radikalisererte den institusjonelle krisen opposisjonen: først nasjonalt med voldelige opprør, så internasjonalt med diplomatisk isolasjon og økonomisk knebling. Etter seks måneder med vold og etableringen av en Maduro-vennlig grunnlovsforsamling, ble situasjonen ytterligere komplisert av Washingtons sanksjoner i august i fjor, etterfulgt av taktikkeri for å legge til rette for statskupp i Caracas.(5)

Uventet helomvending

For ferden ned i det venezuelanske infernoet fant sted samtidig som det amerikanske kontinentet gjennomgikk en politisk endring. Mellom 2015 og 2017 falt mange søramerikanske venstrebastioner, som Argentina og Brasil, i hendene på høyrekoalisjoner. Revansjelystne manipulerte disse nye konservative regjeringene rettsapparatet for å sette sine motstandere bak lås og slå. Dessuten koordinerte de sine aksjoner for endelig å ta knekken på et symbol: Chávez' «bolivarianske revolusjon».

Den «røde bølgen» som flommet over kontinentet i begynnelsen av det 21. hundreåret, tilsidesatte Organisasjonen av amerikanske stater (OAS), den utøvende grenen av Washingtons «panamerikanske» prosjekt. Nå har denne gjenfunnet sin tradisjonelle rolle, etter hjelp fra uventet hold. Våren 2015 gikk Luis Almagro fra å være utenriksminister i José «Pepe» Mujicas venstre-regjering i Uruguay til å bli generalsekretær i OAS med støtte fra en latinamerikansk venstreside som fremdeles var i flertall på den tiden.

Almagro påtok seg raskt rollen som forsvarer av kontinentets demokratier, men syntes å se trusler bare blant sine tidligere venner. Han la fra seg den diplomatiske varsomheten som kunne gitt ham en meklerrolle og tok parti for den venezuelanske opposisjonen. Han gikk også så langt som til å oppmuntre til de voldelige opprørene i fjor. Også overfor den regionale blokken som i 2009 satte seg opp mot USA for å få slutt på isolasjonen Cuba har vært utsatt for siden den kalde krigen, har Almagro vært ivrig etter å følge den amerikanske og europeiske høyresiden.

I mangel av to tredjedelsflertallet som kreves for å kaste Venezuela ut av organisasjonen, har den uruguayanske diplomaten dannet en koalisjon av konservative regjeringer kalt Lima-gruppen, som forsøker å gi inntrykk av regional konsensus om fordømmelsen av Maduro. Noen medlemmer av gruppen krever til og med at Maduro må stilles for Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ). Donald Trumps inntreden i Det hvite hus har gjort Almagros politiske helomvending åpenbar: Han har vist seg å være så enig med USAs president at han som eneste latinamerikanske leder støttet Trumps idé om militær intervensjon.

Politisk sameksistens

I stedet for å få den venezuelanske regjeringen og opposisjonen til å forsøke å finne en politisk løsning, har Lima-gruppens handlinger fjernet dem fra hverandre. Mange opposisjonsledere lever nå i frivillig eller tvungent eksil. Derfor kan de bare ty til internasjonale virkemidler, som for tiden synes begrenset til ytterligere sanksjoner eller militærintervensjon. Sanksjoner vil bevare politisk status quo, men gi økt nød, mens en militæraksjon garantert vil føre til en katastrofe.

Venezuelas økonomiske politikk må tilbake på et rasjonelt spor, samtidig vil krisen fortsette så lenge den politiske striden ikke løses. Ingen plan fra regjeringen – uansett hvor relevant den enn måtte være – vil få hevet sanksjonene eller få de juridiske garantiene på plass igjen. Dialog for en avtale om politisk sameksistens mellom regjeringen og opposisjonen er det enkleste og mest pragmatiske midlet for å hindre landet i å synke ned i avgrunnen. Heller enn å fyre opp under splittelsene, burde det internasjonale samfunnet bestrebe seg på å få til en slik løsning.

Oversatt av Lasse H. Takle

Temir Porras Ponceléon var tidligere utenrikspolitisk rådgiver for Hugo Chávez (2002–2004), stabssjef for president Nicolás Maduro (2007–2013) og tidligere viseutenriksminister (2002–2013).

Noter :

1. Sifrene ble offentliggjort indirekte via formularet «18K» som den venezuelanske regjeringen i desember fjor leverte til det amerikanske finanstilsynet (SEC) for å få lagt ut gjeld på det amerikanske markedet.

2. Anabella Abadi, «4 años de recesión económica en cifras», Prodavinci, 28. desember 2017.

3. Den strukturelle inflasjonen skyldes at Venezuela har brukt den økonomiske veksten til å importere varer framfor å utvikle egen industri.

4. «SDR er en internasjonal reservevaluta, opprettet av IMF i 1969 av IMF for å komplettere medlemslandenes offisielle reserver» (fra IMF's nettside).

5. Nicholas Casey og Ernesto Londoño, «US met Venezuela plotters», The New York Times, 10. september 2018.