

概要

正当委内瑞拉总统尼古拉斯·马杜罗试图巩固其权力的时候，他的国家则日益陷入困境。恶性通货膨胀加剧了食品和药品的稀缺。原本可预防的疾病和儿童缺乏营养正导致死亡率攀升。暴力犯罪也在飙升。估计有四百万委内瑞拉人已被迫离乡，每个月都有数万人跨入哥伦比亚境内寻找安顿之所。委内瑞拉邻国之前面对其国内紧张局势只是隔岸观火，现在却面临着一场灾难发生在家门口。拉美政府、联合国、欧盟和美国必须加倍努力应对人道主义危机，包括确保委内瑞拉邻国有足够资源来应对。他们还应尽量连同中国一起游说政府同意和反对派之间谈判，通过改革实现更具代表性的政治体系和经济复苏。以进一步制裁做为要挟可有助推动政府做出让步。

2017 年发生的动荡加剧了委内瑞拉人的苦难，也提升了找到解决措施的难度。尽管委内瑞拉政府平息了长达数月的内乱，剥夺了反对派掌控的国民议会的权力，成立了新制宪议会，对所有委内瑞拉机构行使权力，但该政府并没有努力去改善国内经济困境。相反，它声称保护委内瑞拉公众免受外国势力及其国内支持者的伤害，并将原本真实的人道主义危机报道斥责为谎言，称其在于促使“帝国主义势力的干预”。政府甚至阻碍其他组织提供食物和医疗的援助。

独裁主义在前总统乌戈·查韦斯的后几年以及马杜罗执政的前几年抬头，现在已经转变为全面利用国家和司法机构强化自己的党派。挑战官方说法的信息被排斥：国家既不公布可靠的经济数据，也不提供可信的卫生统计数据。全面违约外债似乎只是时间问题。物资短缺和饥饿已导致个别抢劫行为的增加。

公共部门职能恶化对边远地区产生了深刻的影响。为了谋求硬通货，政府预留了 10 万多平方公里的采矿面积。但因缺乏监管而滋生了军队、犯罪团伙和哥伦比亚游击队之间的勾结。前往哥伦比亚的难民必须躲避边界地区互不相让的国家安全部队和武装非正规部队。过境之后，最贫穷的人留在哥伦比亚失业率最高的地区生活。疟疾再次变得普遍，已蔓延过边境。已经消除的疾病，如麻疹和白喉，也再次生根。

2017 年 12 月到 2018 年 1 月期间，政府与反对派之间的谈判开始给人希望。考虑到危机的严重性，问题蔓延至邻国，及马杜罗成立制宪议会颠覆法治，拉丁

美洲强国加强了介入。政府在会谈上呈现一些妥协的迹象，特别是原则上同意选举机构的改革，以及容许国际观察员参与总统选举。

但是，政府却在日期和条件上达成协议之前就宣布早期选举。这使谈判陷入僵局，各方针锋相对，最后各自发布的决议也互相矛盾。马杜罗单方面宣布的选举受到利马组织的反对。该组织由 13 个拉丁美洲和加勒比地区国家及加拿大组成，旨在为委内瑞拉危机寻找解决方案。

尽管政府的经济成绩恶劣，但它仍然占据着强势地位。委内瑞拉反对派四分五裂，也没有方向。相当多的一部分选民将投票给马杜罗，要么出于忠诚，要么是因为他们依赖政府分配食品和其他补贴。选举委员会仍受到行政部门控制，而其行动也证明它会为了讨好执政党而放宽规则。有一次甚至几乎直接作弊。

反对派的强硬分派希望美国能实行石油禁运，或争取到外国干涉，采取捷径促使政权转换，但作为一个被暴力和饥饿围困的国家，它无法承受这种行动所带来的危险。反而，拉丁美洲政府应同西方和其他大国一起，利用国际社会和区域对于委内瑞拉困境的强烈共识来加大解决危机的力度。

首要任务是减轻民众的痛苦。马杜罗政府应该接受由人道主义团体提出的观点，组建三方小组，该小组由委内瑞拉国家代表、民间社会、联合国专门机构组成，来协调提供人道主义援助。这样一个机构应该减轻政府的忧虑，让它相信允许援助团体提供食物不会导致外来势力的干扰。联合国应与委内瑞拉邻国合作，帮助委内瑞拉人离开他们的国家。

第二个重点是，恢复政府与反对派之间的谈判。按理想来说，政府会推迟即将举行的总统选举，但即使投选继续进行，之后优先考虑的事项应该是迅速恢复有意义的谈判。美国、加拿大和欧盟已经制裁了马杜罗政府，一些周围地区领导人正在考虑跟随采取类似措施。这些制裁本身没有什么效，但就委内瑞拉的情况而言，进一步制裁的威胁，特别是拉美政府强加的威胁，可能会改善谈判前景。但前提是，这种威胁伴随着重启的外交努力，也与要求马杜罗政府做出的具体和实际让步挂钩。

会谈不仅应关注具体的选举改革，还应关注更广泛的过渡措施，包括反对派在主要国家机构里的代表，经济改革，以及如果现有政权高官最终落选，他们应该得到什么样的保障。尽管过去的几轮谈判失败了，马杜罗政权与反对派之间的

谈判仍然是走出危机的唯一途径。该谈判应由区域或其他领导人推动，国际社会共同施压支持，旨在建立更具包容性的政治秩序，恢复给执政者设立的制衡措施。

建议

委内瑞拉国内食品、药品及其他基本货品稀缺，引发人道主义危机，随之而来的是大规模民众向邻国迁移；为了解决此类问题：

委内瑞拉政府应该协助国际人道主义组织提供食物、药品和其他用于挽救生命的重要物资，包括放松进口和外汇管制，停止迫害那些逃难的人。

委内瑞拉政府还应该同意组建由人权组织提出的三方小组，由国家代表、民间社会和联合国专门机构组成。它要建立在严格的中立原则上，其唯一目的就是协调提供人道主义援助。

联合国应继续执行秘书长安东尼奥·古特雷斯的承诺，协助委内瑞拉邻国应对难民危机。它也应在健康、福利以及社会服务等方面提供明确和公开信息。

委内瑞拉的邻国应与多边机构合作，特别是联合国，确保迁移居民的需求得到基本满足。尽可能保护妇女和女童，及其他面临被贩卖风险的人。

哥伦比亚应调整其有关难民法条，及教育和卫生服务的法规，消除难民接收类似服务时遇到的官僚阻碍。

为了帮助化解政治危机，减少进一步发生政治流血事件的风险：

利马集团（在美国和欧盟的支持下）应利用国际和地区间对这场严重危机的强烈共识，加倍努力使双方回到谈判桌上。那些已施加了制裁的政府和组织——即美国，加拿大和欧盟——可以加强对已被列入名单的个人制裁为要挟，并对更多人采取制裁。

利马集团里的拉美政府正在考虑自己的制裁措施。该地区各国政府的制裁威胁与西方大国的类似，可能包括金融限制、资产冻结和个人旅行禁令，以此对委内瑞拉政府形成几乎是史无前例的威胁。而在欧美的制裁下该政府已经显出不安。

任何制裁威胁都必须与要求委内瑞拉政府采取的切实步骤明确挂钩。只有做到这些，委内瑞拉政府才能避免制裁措施或达到令现有制裁措施取消。这些措施首先包括委内瑞拉政府恢复国际协商谈判，也可能包括其他措施，如释放政治犯，终止对其他政治领导人和政党实行的竞选禁令；保证主要选举和司法机构的廉

正中立,容许反对派在这些机构中有代表;恢复议会的权力;采取措施稳定经济。

其它国家不应实施广泛的贸易禁令,例如对石油工业施加禁运,因此举更可能会伤害到公众,而不会改变委内瑞拉领导人的意愿。

中国与利马集团的许多国家有着密切的经济联系,因此利马集团应鼓励中国利用其对马杜罗政府的影响力使其与反对派进行真正谈判。中国要使该政府明白一个缺乏广泛民意支持的政权不可能使国内实现政治和经济稳定。

政府与反对派之间的重新谈判不应只着眼于选举改革,还应着眼于过渡措施,包括让反对党参与政府机构和经济改革,同时确保在选举里失败的高层官员能得到安全保障。

外部各方都应同意尽力通过双边和多边经济援助来支持这一过渡。

拉加斯/布鲁塞尔, 2018年3月21日