

委内瑞拉危机——“革命”“新冷战”与难民问题

郭洁

内容提要：委内瑞拉拥有全世界最丰富的石油储量，而今却深深地陷入了政治极化、经济失控、公共服务瘫痪的恶性循环中。查韦斯发起的“玻利瓦尔革命”及其留下的政治遗产，是理解上述困局的一把钥匙。2019年1月由马杜罗连任引爆的政治危机，进一步使该国成为地缘政治博弈的前线。美国高举门罗主义旗帜，重回冷战思维，意图通过推动委内瑞拉政权更迭，遏止域外大国在其“后院”日益增长的影响力。委内瑞拉局势也引发了拉美地区层面的剧烈震荡，内部团结不复存在，政治裂痕清晰可见，数以百万计的委内瑞拉难民源源不断地涌入，给地区国家带来了前所未有的挑战。无论这场危机最终走向何方，政治和解、经济修复、国家重建将会是一个无比漫长的过程，人与社会将为此付出最大的代价。

关键词：委内瑞拉 政治危机 大国博弈 难民问题

2014年春，世界舞台同时上演着两场重大的政治危机，一个在欧洲东部边缘，一个在西半球中段。有人说：“拉丁美洲竞争力不足，即使是在悲剧里。”¹彼时，全世界的目光聚焦于基辅，加拉加斯街头的骚乱并未引起国际社会的广泛关注。在乌克兰危机的棋盘上，交错摆放着欧洲边界、能源安全、俄罗斯对缓冲地带的争夺等诸多议题。相比之下，委内瑞拉所发生的看起来不过是又一轮内乱的重复上演。2019年初，持续五年之久的全面危机再度激化。这一次，委内瑞拉

郭洁 北京大学国际关系学院副教授。

1 Moisés Naím, “¿Qué está en juego en Venezuela?” *El País*, 22 de febrero de 2014, https://elpais.com/internacional/2014/02/22/actualidad/1393095532_699692.html, 2019-05-20.

迅速成为国际政治的风暴中心。当前，这场危机正使得美国在西半球的领导力、俄罗斯和中国在此地区不断增长的影响力，以及拉丁美洲的现状与平衡受到切实考验，同时亦将3000多万委内瑞拉民众的命运引向了不可知的未来。今日委内瑞拉危机何以发生？如何解读国际利益攸关方的政策及反应？地区层面受到了怎样的深远影响？危机可能走向何方？以上即本文的核心关切。

一、近观危机之源

今日委内瑞拉所处困境，很容易让人产生诸多历史的联想，每一个都与委内瑞拉的悖论相关。坐拥金山却活似乞丐，富含资源却深受其害，怀抱全世界最丰富的石油储备，却落得捉襟见肘、债台高筑。这个国家正在经历着在不发生战争情况下从未有过的向内聚爆。然而，这并不是它一贯的模样。众所周知，委内瑞拉曾是拉丁美洲的典范。20世纪六七十年代，当整个地区都在遭受军事政变冲击的时候，委内瑞拉是少数几个由民选政府领导的国家之一。作为欧佩克创始成员国，该国曾经的富足也是地区多数国家难以企及的。

过去数年间，伴随着国际油价的暴跌，委内瑞拉经济呈自由落体式崩毁，国民生产总值大幅萎缩。2018年底，实际国内生产总值（按当年价格计算）已跌至不足2013年的三分之一，据国际货币基金组织预测，2019年仍将延续两位数的负增长（参见图1）。疲软的经济令政府近乎破产，长期资金匮乏，使其不得不以加印钞票的方式来填补财政赤字，结果引发恶性通货膨胀。从2013年起，通货膨胀开始呈指数级增长，2019年预计将飙升至10000000%。¹ 委内瑞拉货币“强势玻利瓦尔”（Bolívar Fuerte）对美元汇率的持续贬值，遵循了与其他经济指标相似的路径。2013年1月至2018年8月，“强势玻利瓦尔”相对于美元的平行汇率贬值了13.6万倍。² 同时，最低工资实际价值从2012年5月至8月相当于290美元的峰值骤降至目前不足2美元。³ 经济衰退、通货膨胀和收入购买力下降又直接引发了贫困率的上升。根据委内瑞拉中央大学（Universidad Central de Venezuela）、贝洛天主教大学（Universidad Católica Andrés Bello）和西蒙·玻利瓦尔大学（Universidad Simón Bolívar）联合开展的委内瑞拉生活状况调查项目（ENCOVI）年度报告，2018年底，委内瑞拉贫困率已高达94%，较2014年

1 International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>, 2019-09-02.

2 由于委内瑞拉政府于2018年8月实行了货币改革，此处无法用其后更新的数据进行计算。货币改革主要内容是用新货币“主权玻利瓦尔”（Bolívar Soberano）取代“强势玻利瓦尔”。新旧货币兑换比率为1:100000，即相当于将旧货币面值抹去5个“0”。

3 根据委内瑞拉央行发布的最低工资数据结合同期平行汇率计算得出。

翻一番。¹ 同时，食品、药品等基本必需品的缺乏亦日趋严重。委内瑞拉中央银行几年前已停止发布相关数据，据非官方机构调查结果，2019年上半年，委内瑞拉日常食品平均短缺率在70%左右。² 此外，公共服务也接连崩溃了。电力供应时常中断，越来越多的新生儿、老年人和慢性病患者死于药品短缺和医疗系统的瘫痪，全国范围内营养不良急剧加重，白喉、麻疹、疟疾、肺结核等传染病发病率上升。与此相伴随，社会治安日趋恶化。根据“委内瑞拉暴力观察组织”（Observatorio Venezolano de Violencia - OVV）提供的数据，2013年至2018年间，平均每年有25960起凶杀案，差不多每10万人86起。³

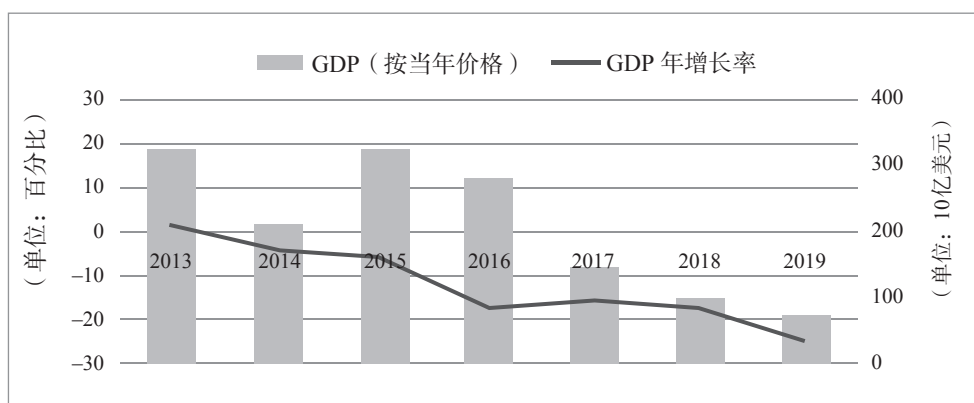


图1 2013—2019年委内瑞拉国内生产总值（按当年价格计算）及年增长率⁴

说明：2019年为预估值（在2019年10月出版的《世界经济展望》中，国际货币基金组织将委内瑞拉2019年GDP增长率数值进一步下调至-35%。⁵

当一个国家陷入全面危机之时，每一个坏消息都可能引发连锁反应，形成难以摆脱的恶性循环，这就是委内瑞拉的现实。然而，这一切究竟是如何发生的？

1 ENCOVI, “Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2018: Avances de Resultados,” p. 9, <http://elucabista.com/wp-content/uploads/2018/11/RESULTADOS-PRELIMINARES-ENCOVI-2018-30-nov.pdf>; ENCOVI, “Evolución de la pobreza,” p.1. <https://encovi.ucab.edu.ve/wp-content/uploads/sites/2/2018/02/ucv-ucab-usb-encovi-pobreza-2016.pdf>, 2019-08-20.

2 根据 Hambrómetro 发布数据计算得出，参见 <http://hambrometro.com/datos-completos/>, 2019年8月10日登录。

3 参见该组织各年度发布的报告：<https://observatoriodeviolencia.org.ve/category/informes/>, 2019年7月15日登录。

4 数据来源：International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2009, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2019/01/weodata/index.aspx>, 2019年9月2日登录。

5 参看 International Monetary Fund, *World Economic Outlook: Global Manufacturing Downturn, Rising Trade Barriers*, October 2019, p.152, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2019/10/01/world-economic-outlook-october-2019>, 2019年9月2日登录。

委内瑞拉从天堂的坠落并非始自查韦斯上台，其国家经济过度依赖石油、工农业自主生产能力衰弱、消费品高度依赖进口的结构失衡问题也是由来已久。然而，查韦斯时代及其遗产与当前困境有着密不可分的联系。

本文无意从历史谈起，只想就最直接相关的因素做些尽可能有益的探讨。客观地讲，委内瑞拉从天堂的坠落并非始自乌戈·查韦斯上台，其国家经济过度依赖石油、工农业自主生产能力衰弱、消费品高度依赖进口的结构失衡问题也是由来已久。然而，不可否认的是，查韦斯时代及其遗产与当前困境有着密不可分的联系。1998年年末，作为左翼选举联盟“爱国中心”（Polo Patriótico）的候选人，查韦斯赢得总统大选，成为这个国家历史上最年轻的总统。查韦斯的胜利，很大程度上反映了选民对于此前40年间主导委内瑞拉政治的两大传统政党——民主行动党（Acción Democrática - AD）和基督教社会党（Partido Socialcristiano - COPEI）的失望。

1999年2月，查韦斯宣誓就职，承诺要根除腐败，解决社会不平等。此后，他借中下层民众对选举民主制度未能实现石油财富再分配的普遍不满，在该国发起了深刻而持久的变革，名曰“玻利瓦尔革命”，其主要目标包括：进一步消除传统政党和政治反对派的影响，建立一种参与型和主体型的民主，反对依靠不受管制的市场力量来满足社会需求，通过公共权力对收入进行再分配，减少和消除由市场竞争、财富集中带来的不平等现象，改变现有社会等级结构，加强弱势群体在政治过程中的声音等。

“革命”首先从重修宪法开始。1999年7月，制宪会议经由选举产生，查韦斯的支持者赢得其中95%的席位。是年末，一部新的宪法经全民公决获得通过。新宪法将国名变更为“委内瑞拉玻利瓦尔共和国”，改组了政治机构，用一院制取代原来的两院制，行政部门的权力大为增强，延长了总统任期并允许再度连任，新宪法还对司法系统做出重大变革，使行政部门可以对法官的任命施加影响。“玻利瓦尔革命”在经济和社会领域的变革主要是将重要的战略性企业国有化和激进的再分配计划。国有化范围涵盖了石油、电力、通讯、食品、水泥、钢材等各关键行业，涉及外资的企业也在此过程中转变为由委内瑞拉政府所主导。正是在此背景下，加之该国史上最大一次石油繁荣期的到来，查韦斯得以依靠国际油价高企带来的收入给养其“革命”进程，兑现建设公平、自由、人道的“21世纪社会主义”的承诺。自2003年，委内瑞拉政府启动了一系列名为“玻利瓦尔使命”（Misiones Bolivarianas）的社会保障项目，向中下层民众提供医疗、教育、食品、住房等社会服务，同时还设立了诸多与社会发展相关的投资基金。有资料显示，2004年至2013年，为落实各种“使命”和基金项目，政府从国家石油公司（Petróleos de Venezuela S.A. - PdVSA）抽走的资金分别高达1232亿美元

和784.16亿美元。¹ 其结果，国家石油公司不仅失去了扩大再生产的能力，甚至连基本的生产设施维修和保养费用都越来越难以得到保障。常年的投资缺乏、专业人员大批遭辞退、官僚主义与腐败盛行，致使原本经营良好的国有石油公司的石油生产和出口能力每况愈下。

改革现有政治制度，使其更加公正、更具包容性固然没错，设计经济发展的宏伟蓝图强调聚焦社会目标亦无可厚非，将国家收入投资到社会福利项目中，让穷人也能分享资源出口繁荣带来的利益，当然更不应当受到指责。然而，无视政治平衡与经济规律并不计后果地将所有这些引向极端，则凸显出以意志主导现实的特点。查韦斯执政的最后几年中，隐匿于虚华之后、由推行激进政策所引发的一系列问题日益明显地呈现出来。民众主义的偏执无法掩盖日常生活中的悲剧，物价飞涨、供应短缺、暴力活动变得愈益严重。

2013年4月，查韦斯选定的继任者尼古拉斯·马杜罗以极其微弱的优势赢得大选并上台执政。² 新总统面临着许多挑战。他虽自称查韦斯的义子，亦决意将“革命”进行到底，但并不具有后者身上的领袖气质、处世才能和政治本领。然而，区别还不仅仅在于个人魅力，不得不承认，在马杜罗上台之时，查韦斯所创建的国家发展模式已变得越来越不可持续。2014年国际石油价格的暴跌更是锁定了这一格局。委内瑞拉经济遭受重创，不仅因为石油收入的减少，还因为高油价掩盖下长期存在的管理不善、官僚体系低效腐败等问题变得无所遁形。此后，委内瑞拉各项经济与社会指标均一路下滑，看不到任何好转迹象。

同时，在过去六年里，执政党委内瑞拉统一社会主义党（Partido Socialista Unido de Venezuela - PSUV）与反对派之间的两极分化与政治对立也不断升级。2013年马杜罗的选举胜利并未获得反对派联盟“民主团结圆桌会议”（Mesa de la Unidad Democrática-MUD）的承认，后者宣称选举过程严重违法，要求重新计票，遭国家选举委员会（Consejo Nacional Electoral-CNE）驳回后，联盟中的两派从两个方向展开了斗争。以正义第一党（Primero Justicia-PJ）领导人卡普里莱斯（Henrique Capriles）为代表的一派，继续诉诸政治手段，希望借助选举途径将“查韦斯派”赶下台；而以人民意愿党领袖莱奥波尔多·洛佩斯（Leopoldo López）和“来吧委内瑞拉”党（Vente Venezuela）负责人玛丽亚·科里纳·马查多（María Corina Machado）为代表的一派，则认为“出路在街上”，主张通过街头抗争向当局施压。2014年2月，执政不到一周年的马杜罗遭遇到强大的抗议浪

1 Diego Mansilla, "Venezuela and the International Crisis," in Juan E. Santarcangelo, Orlando Justo, and Paul Cooney, eds., *Latin America after the Financial Crisis: Economic Ramifications from Heterodox Perspectives*, New York: Palgrave Macmillan, 2016, p. 198.

2 此次选举中，马杜罗获得了50.75%的选票，反对派候选人恩里克·卡普里莱斯（Henrique Capriles）获得了48.97%的选票，参见“CNE Proclama al Presidente Electo Para el Periodo 2013-2019,” 15 de abril de 2013, http://www.cne.gob.ve/web/sala_prensa/noticia_detallada.php?id=3171, 2019年5月2日登录。

潮，委内瑞拉主要城市成千上万名示威者上街游行，而政府则出动警察力量采取了相应行动。执政党声称反对派有政变阴谋，反对派则指责马杜罗政府搞独裁。诸如此类的政治剧目此后在委内瑞拉频繁上演，规模不一，结果类似。

2015年末，屡遭排挤与挫败的反对派联盟赢得了自1998年查韦斯当选总统以来的首次选举胜利，获得了立法机构全国代表大会（Asamblea Nacional）167个席位中的112席。朝野对立由此变得更趋白热化，同时亦导致了更为频繁的政治瘫痪。总统利用对行政机构、最高法院和军队的控制，使立法机构无法发挥应有作用；反对派则继续在议会和街头两条“战线”上对前者展开攻击或反击。2016年10月，反对派控制的全国代表大会呼吁启动对总统马杜罗的罢免公投，调查他在破坏宪法秩序、不尊重公民权利和自由以及失职等问题上的刑事和政治责任。这一进程迅速遭到了执政党控制的国家机构的抵制。2017年3月，最高法院做出解散全国代表大会并承担所有立法职能的裁决，冲突再度点燃。次月，委内瑞拉总审计署发布公告，以涉嫌行政管理行为不当为由，免去此次罢免公投的主要推动者卡普里莱斯的米兰达州州长职务，并禁止其15年内参加竞选活动。此后连续数月，反对派召集了大规模抗议活动，要求释放政治犯、尊重立法机构权力以及提前举行总统选举等。2017年7月，国家选举委员会不顾反对派的抵制，根据马杜罗的提案，组织了制宪大会（Asamblea Nacional Constituyente-ANC）代表选举，执政党赢得全部席位。制宪大会的组建，虽使马杜罗政府摆脱了立法机构的掣肘，但亦令双方矛盾更趋激化。

2018年是委内瑞拉的总统大选年。国家选举委员会将选举时间从12月提前至5月。反对派认为国家选举委员会故意偏袒执政党，遂宣布抵制选举。与1999年以来的历次总统选举不同，这一次反对派根本无法在短时间内推出一个强有力的候选人。直到大选之前，对马杜罗构成威胁的反对派核心领导人物或已被监禁（如洛佩斯）、或被禁止竞选公职（如卡普里莱斯）、或流亡国外（如前加拉加斯市长安东尼奥·莱德斯马（Antonio Ledezma））。5月20日，选举如期举行。根据官方统计数据，马杜罗获得67.84%的选票，赢得连任。¹ 反对派和一些国家以选举条件不平等、选举过程存在舞弊为由，对结果不予承认。2019年1月10日，马杜罗在最高法院宣誓就职。1月22日，全国代表大会援引宪法第233条，宣布总统职位出现空缺，行政权力将由全国代表大会接管。² 次日，在加拉加斯的一次大型集会上，新任全国代表大会主席、来自人民意愿党的胡安·瓜伊多（Juan Guaidó）宣布自任委内瑞拉临时总统。与此前无数次大大小小的政治危

1 “Divulgación de Resultados Elecciones 2018,” 28 de mayo de 2018, <http://www.cne.gob.ve/ResultadosElecciones2018/>, 2019-06-20.

2 该条款规定，当选总统在就职前出现永久无法任职情况的，须于30日内通过普遍、直接和无记名投票形式重新进行选举。在选举期间和新选出的总统就职之前，全国代表大会主席行使共和国总统的职权。参见《委内瑞拉玻利瓦尔共和国宪法（1999）》，潘灯译，北京：中国检察出版社，2015年版，第329页。

机不同的是,这一次,委内瑞拉国内局势和牵涉其中的国际角色的行为发生了急剧的变化。

二、“新冷战”战场?

就在瓜伊多宣布自任临时总统后不久,美国率先予以承认。此后,美国的主要盟友加拿大,欧盟(除意大利、塞浦路斯和斯洛伐克以外的25国),澳大利亚,日本、韩国和以色列等亚洲三国,以及西欧国家安道尔和北欧国家冰岛,南欧国家阿尔巴尼亚、黑山和北马其顿,前苏联加盟共和国乌克兰和格鲁吉亚,非洲国家摩洛哥,太平洋岛国密克罗尼西亚联邦和马绍尔群岛共和国等亦采取了同样的立场。值得注意的是,拉美近半数国家加入了这一阵营,其中包括南美大陆的哥伦比亚、巴西、秘鲁、阿根廷、智利、厄瓜多尔和巴拉圭,位于中美洲的危地马拉、洪都拉斯、萨尔瓦多、哥斯达黎加和巴拿马,以及加勒比海国家多米尼加共和国、海地和巴哈马。

从某种意义上说,正是美国及上述国家对瓜伊多的承认,将此次委内瑞拉政治危机提升到了全球的层面,国际社会也由此出现了明显分歧。俄罗斯、中国、伊朗、叙利亚、土耳其、白俄罗斯、塞尔维亚、巴勒斯坦、南非、赤道几内亚、柬埔寨、朝鲜、老挝等国声明继续承认马杜罗政府的合法地位。在拉美地区,古巴、玻利维亚、尼加拉瓜、墨西哥、乌拉圭、苏里南、多米尼克、圣基茨和尼维斯、圣文森特和格林纳丁斯等国,表达了同样的立场。联合国也选择站在这一边。

此种格局不禁让人产生了诸多联想,各种关于“新冷战”的讨论开始频频见诸报端。引用一些分析人士的说法,地缘政治回归西半球,只不过这一次不再是两个大国间的对峙,而是美国、俄罗斯和中国“三足鼎立”的局面。¹当然,这种看法有夸大其词的成分。不过,分析与解读主要利益攸关方的政策、角色以及战略关切等,对理解委内瑞拉当前的政治僵局和可能走势,无疑是重要的。

如上所述,委内瑞拉局势发展至此,根源在国内。至于外部因素,美国当属第一位。众所周知,美国对查韦斯和马杜罗政权的不满由来已久,乔治·W.布什以来的历届政府亦毫不隐瞒对委内瑞拉政治反对派的支持。2002年,反对派试图通过政变将查韦斯赶下台,美国政府虽否认与此事有牵连,却在第一时间对佩德罗·卡莫纳(Pedro Carmona)为首的临时政府予以了承认。这一次同样如此,美国不仅立场鲜明地支持瓜伊多,同时还鼓励拉美国家及美国在其他地区的盟友

1 Emili J. Blasco, “La Vuelta de la Geopolítica al «Patio Trasero» de EEUU,” *ABC*, 24 de abril de 2019. https://www.abc.es/internacional/abci-geopolitica-vuelve-patio-trasero-estados-unidos-201904231335_noticia.html, 2019-07-22.

采取同样立场。美国甚至试图推动联合国安理会通过敦促委内瑞拉举行总统选举的决议案，后因俄罗斯和中国的否决未能达成。

除施加国际压力外，美国亦加紧采取了类似当年针对智利阿连德政府的让其经济“尖叫”的做法，通过继续追加单边制裁，令委内瑞拉局势雪上加霜。经济上以压促变也是多年来美国对委内瑞拉政策的一个重要方面。引用美国前国务卿劳伦斯·伊格尔伯格（Lawrence Eagleburger）的话说，美国无须与委内瑞拉发生正面冲突，只需在经济上搞垮它，即可达到想要的结果。¹ 2015年3月，奥巴马总统签署了第13692号行政命令，授权对委内瑞拉阻碍民主进程、实施暴力、侵犯人权、参与腐败的个人进行定向制裁。特朗普上台后，先后签署多个行政命令，通过扩大对委官员制裁、限制投资、冻结资产等多种手段向委内瑞拉政府继续施压。此次委内瑞拉政治危机爆发后，美国政府明显加大了制裁力度。2019年1月28日，特朗普宣布对委内瑞拉国家石油公司实施制裁，此举意在阻止马杜罗政府从国家石油公司获得收入，以切断其硬通货来源。8月5日，为进一步加压，特朗普签署第13884号行政命令，冻结委内瑞拉政府及相关实体在美所有资产，禁止美国企业及个人与委内瑞拉进行商业往来，除非获得特别豁免（如人道主义援助），并授权对协助或支持马杜罗政府的人进行二级制裁。² 有媒体称，此乃迄今为止美国政府对委内瑞拉实施的级别最高、范围最广的制裁，效果等同于禁运。³

在以外交孤立、大棒言论和经济遏制向马杜罗政权施压的同时，特朗普总统亦反复强调“所有选项均在考虑范围之内”，暗示不排除军事入侵委内瑞拉的可能。其实，这一想法并非现在才有，特朗普在2017年8月时就已提出。据巴西《瞭望》杂志（Veja）网站披露，同年9月他在与拉美多国领导人的一次会面中又再度提及此事，以了解地区国家对此是何态度。⁴ 内外双重压力给委内瑞拉造成重创，但目前看来，美国还未达到推翻委内瑞拉现政权的目的，所以，军事干预并非完全有可能。不过，美国国内及国际社会普遍认为，概率并不是很大。危机的结果很大程度上仍由其他因素决定，特别是该国经济在高强度制裁下继续运转的能力、委内瑞拉军队的立场与态度，以及可能获得多大的国际支持。尽管如此，鉴于特朗普总统决策的高度不可预测性以及地缘政治环境日趋紧张，提出开

1 转引自 Slavoj Žižek, *Living in the End Times*, London: Verso, 2011, p. 453.

2 参见美国国务院网站相关制裁信息：<https://www.state.gov/venezuela-related-sanctions/>，2019年9月26日登录。

3 Vivian Salama, “U.S Expands Sanctions against Venezuela into an Embargo,” *The Wall Street Journal*, August 5, 2019, <http://www.wsj.com/articles/u-s-expands-sanctions-against-venezuela-into-an-embargo-11565053782>, 2019-08-08.

4 Da Redação, “Trump Sondou Temer Sobre ação Militar na Venezuela,” *Veja*, 6 de julho de 2018, <https://veja.abril.com.br/mundo/trump-sondou-temer-sobre-acao-militar-na-venezuela/>, 2019-05-28.

战的假设本身就是一个警钟。如果特朗普真的决定动武，根据美国国防部负责拉美事务的前副助理国防部长弗兰克·莫拉(Frank O. Mora)的看法，将存在两种可能性，一是采取精准轰炸，二是全面入侵。无论是哪一种，美国都必须为打一场持久战做好准备。¹

与美国相比，目前任何一个域外国家在拉美的影响力都是有限的。委内瑞拉危机爆发后，俄罗斯高调介入，它先是指责美国企图在委内瑞拉策动政变，警告美国不要进行军事干涉，后又派出俄罗斯空军两架军机经由叙利亚飞抵加拉加斯。据委内瑞拉媒体报道，机上载有俄军高官、士兵以及网络部队99人和35吨物资。²虽然可能是象征性举动，或如俄罗斯所说，是在落实2001年与委内瑞拉签署的军事技术合作协议，但这不可能不引起美国方面的反应。据美国国务院透露，国务卿迈克·蓬佩奥2019年3月25日打电话给俄罗斯外长谢尔盖·拉夫罗夫，称美国不会对俄罗斯激化委内瑞拉紧张局势之举袖手旁观，俄罗斯不断安插军事人员支持马杜罗政权，“可能会延长委内瑞拉人民遭受痛苦的时间”。³综合事态发展来看，俄罗斯的反应中有虚张声势的成分，很难想象它有真实的意愿和足够投射的兵力卷入到这场远在南美大陆的冲突中。

尽管如此，不排除俄罗斯有着切实的关切、利益甚至战略在其中。首先，委内瑞拉是俄罗斯在国际舞台上一个重要的战略伙伴。过去20年间，两国在诸多重大的国际问题上持共同立场，委内瑞拉也是世界上为数不多的几个在俄格冲突、乌克兰以及叙利亚争端中始终支持俄罗斯的国家之一。其次，委内瑞拉是俄罗斯武器装备在拉美的主要买家。斯德哥尔摩国际和平研究所(Stockholm International Peace Research Institute - SIPRI)相关统计显示，从2006年到2014年，俄罗斯向委内瑞拉销售了价值近40亿美元的武器装备，包括战斗机、运输机、坦克和地对空导弹系统等。⁴委内瑞拉当前的武器装备绝大多数来自俄罗斯。最后，委内瑞拉与俄罗斯有着密切的能源合作及相关的债务关系。据报道，2010年以来，俄罗斯国家石油公司对委内瑞拉石油项目投资了大约90亿美元，

1 Frank O. Mora, "What a Military Intervention in Venezuela would Look Like: Getting in would be the Easy Part," *Foreign Affairs*, March 19, 2019, <https://www.foreignaffairs.com/articles/venezuela/2019-03-19/what-military-intervention-venezuela-would-look>, 2019-08-11.

2 "Llegaron a Maiquetía 99 Militares Rusos con 35 Toneladas de Cargamento," *El Nacional*, 24 de marzo de 2019, https://www.elnacional.com/mundo/llegaron-maiquetia-militares-rusos-con-toneladas-cargamento_276068/, 2019-05-28.

3 Office of the Spokesperson of U.S. Department of State, "Secretary Pompeo's Call with Russian Foreign Minister Sergei Lavrov," March 25, 2019, <https://www.state.gov/secretary-pompeos-call-with-russian-foreign-minister-sergei-lavrov/>, 2019-06-29.

4 参见 SIPRI 武器转移数据库: <https://www.sipri.org/databases/armstransfers>, 2019年8月1日登录。

该公司目前在委内瑞拉拥有两家气田，持有大约相当于2000万吨原油的股份。¹此外，自2006年以来，俄罗斯政府和俄罗斯石油公司向委内瑞拉提供了总计近170亿美元的贷款和信贷额度，约定委内瑞拉用石油来偿还，目前尚未还清。²至于战略，虽然可能谈不上挑战美国在西半球的主导地位，不过，很多迹象表明，俄罗斯是将其置于与美全球对抗的大棋局中加以考虑的。

对于俄罗斯，究竟地缘政治目标与经济实用主义何者为重，暂时无从得知，外界看法亦多有分歧。比如，西班牙皇家埃尔卡诺研究所（Real Instituto Elcano）最近一份报告指出，俄罗斯在拉美的存在从整体上看相对较弱，不过，俄罗斯的意图主要在于，以“低成本”在该地区扩展影响，以刺激美国。³美国中央情报局官员尤莉娅·古尔加努斯（Julia Gurganus）也认为，俄罗斯对如何利用时机在拉美站稳脚跟了如指掌，并称“莫斯科今天对拉美地区的做法与20世纪60至80年代苏联的扩张行径如出一辙”。⁴相反的看法则认为，普京总统也是别无选择，考虑到与委内瑞拉的债务及其他经济关系，只能在国内公共舆论日益反对俄罗斯对外干预的背景下继续力挺马杜罗政权。⁵不管怎样，新近动态显示，俄罗斯仍在积极推进与委内瑞拉的经济合作。据委内瑞拉外贸外资部长约玛娜·科太奇（Yomana Koteich）透露，2019年4月5日在莫斯科举行的委俄企业论坛确定了32亿欧元的商业意向，其中70%与农业相关，其余则主要涉及采矿、电信、商品和服务及医疗等领域。其间，俄罗斯副总理尤里·鲍里索夫（Yuri Borisov）声称，俄方将继续坚定不移地支持马杜罗政府，助其度过当前危机。⁶

与俄罗斯相似，中国与委内瑞拉同样有着密切的政治、经济与军事关系。不过，总体看来，中国对此次委内瑞拉危机的反应较为温和。中国外交部的官方表

1 Alex Ward, "Why Russia Just Sent Troops to Venezuela," *Vox*, March 27, 2019, <https://www.vox.com/2019/3/27/18283807/venezuela-russia-troops-trump-maduro-guaido>, 2019-04-29.

2 "China y Rusia Presionan al Gobierno Para Recibir a Tiempo 900000 b/d," *El Nacional*, 11 de diciembre de 2018, https://www.elnacional.com/economia/china-rusia-presionan-gobierno-para-recibir-tiempo-900000-b-d_262900/?fb_comment_id=1797765663680239_1799128540210618, 2019-07-01.

3 Mira Milosevich-Juaristi, "Rusia en América Latina: Repercusiones Para España," Real Instituto Elcano, marzo 2019, <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a/DT02-2019-MilosevichJuaristi-Rusia-en-America-Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=1957d6fd-3b33-4a44-853c-c7093b13145a>, 2019-06-02.

4 Julia Gurganus, "Russia: Playing a Geopolitical Game in Latin America," Carnegie Endowment for International Peace, May 2018, https://carnegieendowment.org/files/Gurganus_Russia_Latin_America_Geopolitical_Game_May_2018_FINAL.PDF, 2019-06-19.

5 Nina L. Khrushcheva, "El Alcance de los Intereses de Rusia y China en Venezuela," *El Tiempo*, 16 de marzo de 2019, <https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/el-alcance-de-los-intereses-de-rusia-y-china-en-venezuela-338372>, 2019-07-12.

6 Antonio Rondón García, "Rusia y Venezuela Firman Acuerdos y Refuerzan Base Para Cooperación," *Prensa Latina*, 5 de abril de 2019, <https://www.prensa-latina.cu/index.php?o=rn&id=267452&SEO=rusia-y-venezuela-firman-acuerdos-y-refuerzan-base-para-cooperacion-fotos>, 2019-07-23.

态是，不干涉委内瑞拉内政，亦反对任何形式的外部干预和单边制裁，主张通过政治对话化解危机。笔者认为，“不干涉”是中国目前针对委内瑞拉危机所能采取的唯一也是正确的政策。这不仅是在恪守一贯遵循的原则，更重要的是，可防止陷于被动，保持灵活应对。对中国而言，委内瑞拉绝非拉美地区一个无足轻重的国家。1999年查韦斯上台之后，两国关系获得飞速发展，各领域合作达到前所未有的高度。2001年，双方确立了共同发展的战略伙伴关系，并于2014年将其提升至全面战略伙伴关系。政治交往的加深进一步推进了彼此在能源、金融、投资以及基础设施等诸多领域的合作。目前，委内瑞拉是中国第四大石油进口来源国、中国在全球贷款承诺额最多的国家，同时也是中国在拉美的第四大贸易伙伴和第一大工程承包市场。中国则是委内瑞拉第二大贸易伙伴、第一大投资国和第一大债权国。相关数据显示，2000年至2018年中委双边贸易额增长25倍，截至2017年底中国对委内瑞拉的直接投资存量达32亿美元，贷款总额则超过了600亿美元。¹

尽管中国一贯保持低调并注意避免挑动美国的神经，但中委关系的发展仍令美国格外敏感。2006年，中国外交部与美国国务院在中美战略对话框架下开始就拉美事务展开磋商，截至2015年已举行过七次。据悉，双方在拉美地区多数议题上存有共识，但委内瑞拉问题不在其中。2013年11月，美国国务院负责西半球事务的助理国务卿罗伯塔·雅各布森（Roberta Jacobson）在第六次中美拉美事务磋商结束后，对中拉关系予以了积极评价，认为有利于地区的发展，但也强调了双方对委内瑞拉局势看法存有差异。² 特朗普上台后，中美没有再就拉美事务进行过磋商。近几年，美方对中委关系的认知似乎更为偏激，尤其对两国始自查韦斯时期的“石油换贷款”合作模式表现出深度不满。美方曾多次明示或暗示，中国应对委内瑞拉当前的危机负责。2019年4月13日，在访问智利期间，美国国务卿蓬佩奥重申了这一观点，称中国对委内瑞拉“无附加条件”的贷款是导致委内瑞拉危机发生且久拖不决的原因之一。³ 美国军方的说法更为直接。7月9日，南方司令部司令、海军上将克雷格·法勒（Craig Faller）在参议院军事委员会的发言中指称，正是仰赖中国所提供的“金融生命线”，马杜罗政权得以存在

1 《2017年度中国对外直接投资统计公报》，第54页，<http://222.29.159.122/files/1094000000242E71/images.mofcom.gov.cn/hzs/201810/20181029160118046.pdf>，2019年1月2日 登录；Margaret Myers and Kevin Gallagher, “Cautious Capital: Chinese Development Finance in LAC, 2018,” February 2019, <https://www.thedialogue.org/wp-content/uploads/2019/02/Chinese-Finance-in-LAC-2018-2.pdf>, 2019-08-01.

2 2013年11月13日，雅各布森在笔者参加的一次座谈会上做了相关阐述。

3 Eva Vergara, “Pompeo: China Financing of Maduro Prolongs Venezuela Crisis,” April 13, 2019, <https://www.apnews.com/6cc063f981984e7ebc965509a45cafe9>, 2019-07-09.

至今。¹ 委内瑞拉反对派亦将中国视为决定委内瑞拉未来的关键因素之一。2019年4月15日，瓜伊多在彭博新闻网发表了一篇文章，题为《为什么说中国应转变对委立场》。瓜伊多在文中呼吁中方放弃对马杜罗的支持，称马杜罗的腐败和经济管理不善让中国吃了苦头，由反对派组成的政府将能更好地保护中国的利益和投资。² 对此，中方强调，中委务实合作遵循的是互利共赢和商业化原则，愿做劝和促谈工作，但不会干涉委内瑞拉内政。³ 任何态度都有其原因，中国并非不知潜在风险，不干涉政策或许与两国经营20年之久的战略伙伴关系、能源与地缘政治的考虑、中美关系现状，以及自身国际形象等都有些关系。

2013年11月18日，美国时任国务卿约翰·克里（John Kerry）在美洲国家组织会议上宣布“门罗主义的时代结束了”（The era of the Monroe Doctrine is over），美国

切记委内瑞拉是西半球的一个国家，如果门罗主义失败了，则意味着美国的战略利益受到了损害。

寻求与美洲大陆其他国家互视为平等伙伴。⁴ 如今，特朗普政府毫不掩饰对门罗主义的信仰，公开宣称，“我们并不羞于谈论门罗主义”，切记委内瑞拉是西半球的一个国家，如果门罗主义失败了，则意味着美国的战略利益受到了损害。⁵

一个幽灵，门罗主义的幽灵，重新游荡于美洲大陆的上空。

三、地区冲击波

委内瑞拉危机不仅拨动了大国政治的棋盘，也在拉美地区引发了剧烈震荡。昔日偶有摩擦但大体和睦的局面已不复存在，格兰德河以南出现了肉眼可见的断裂，且这一裂痕与地区新的政治调色板高度重合。

回想21世纪的最初15年，“粉色浪潮”席卷拉美。1998年，从委内瑞拉开始，巴西（2002年）、阿根廷（2003年）、乌拉圭（2004年）、玻利维亚（2005

1 “Statement of Admiral Craig S. Faller, Commander, United States Southern Command, before the 116th Congress, Senate Armed Service Committee, Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities,” July 9, 2019. https://www.armed-services.senate.gov/imo/media/doc/Faller_07-09-19.pdf, 2019-08-29.

2 Juan Guaido, “Why China should Switch Sides in Venezuela,” *Bloomberg*, April 15, 2019. <https://www.bloomberg.com/opinion/articles/2019-04-14/why-china-should-shift-support-to-guaido-in-venezuela>, 2019-08-22.

3 2019年4月17日外交部发言人陆慷主持例行记者会，具体参见：https://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1655241.shtml，2019年5月29日登录。

4 “Nov 18, 2013 - U.S. Secretary of State John Kerry addresses OAS,” *Youtube*, <https://www.youtube.com/watch?v=kCDFA9TC4-c>, 2019-03-22.

5 Adam Taylor, “What is the Monroe Doctrine? John Bolton’s Justification for Trump’s Push against Maduro,” *Washington Post*, March 4, 2019, <https://www.washingtonpost.com/world/2019/03/04/what-is-monroe-doctrine-john-boltons-justification-trumps-push-against-maduro/>, 2019-08-06; Tom O’Connor, “U.S. Ready to Take on Russia, China, Iran and Other ‘Foreign Powers’ in Venezuela, John Bolton Says,” *Newsweek*, April 10, 2019, <https://www.newsweek.com/bolton-russia-china-iran-venezuela-powers-1392304>, 2019-06-16.

年)、厄瓜多尔(2006年)等国的左翼力量纷纷赢得大选、上台执政,此后多年持续连任。它们不仅在国内政策方面有别于之前的政府,在外交领域也表现出鲜明的特点。它们主张地区国家联合自强,抗衡美国在拉美事务中的影响力,积极推动国际伙伴多元化。正是在这样的背景之下,美国关于组建美洲自由贸易区(Free Trade Area of the Americas, FTAA)的倡议遭到了抵制,一系列协调地区议程的组织建立起来,诸如南美洲国家联盟(Unión de Naciones Suramericanas—UNASUR)、玻利瓦尔美洲联盟(Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América—ALBA)、加勒比石油计划(Petrocaribe)等。2011年12月,在查韦斯的倡议下,由所有33个地区国家组成的拉丁美洲和加勒比国家共同体(Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños—CELAC)宣告成立。拉丁美洲和加勒比国家共同体将美国和加拿大排除在一体化之外,有意将自己与由美国主导的美洲国家组织区别开来。

21世纪之初,大宗产品出口繁荣加之外国直接投资流入增长,为拉美左翼政权提供了落实其纲领所需的资源和政策空间。2014年前后,形势发生了变化,各国左翼政府日渐陷入困境。从外部条件来看,国际经济复苏缓慢、大宗商品需求和价格下降以及流向新兴市场的资本逐渐回流是主要原因。就内部因素而言,左翼政府的政策本身也存在许多值得检讨之处。2015年,从阿根廷大选开始,左翼接连受挫,新一波保守力量取得主导地位。伴随着拉美政治周期的变化,左翼执政时期的政策被倒转过来,此前形成的地区政治平衡被打破。如今,拉丁美洲和加勒比国家共同体形同一盘散沙,美洲玻利瓦尔联盟因委内瑞拉自顾不暇而活力尽失,由巴西前总统卢拉和查韦斯共同发起的南美洲国家联盟处境尤其尴尬,其主要成员国巴西、阿根廷、智利、哥伦比亚、巴拉圭和秘鲁,已于2017年转组“利马集团”(Grupo de Lima),成为拉美地区美国对委政策的主要拥护者和追随者。2019年3月,上述国家外加厄瓜多尔、圭亚那两国,在智利首都圣地亚哥宣布成立“南美洲争取进步论坛”(Foro para el Progreso y Desarrollo de América del Sur—PROSUR),事实上取代了南美洲国家联盟。

地区政治的右转与委内瑞拉局势多少有些关联,后者又进一步令这一转变更具戏剧性,同时也加快了拉美各国重回美国战略轨道的进程。其中,地区第一大经济体巴西的表现尤为引人注目。来自极右保守主义阵营的新总统雅伊尔·博索纳罗(Jair Bolsonaro)一上台便主动在意识形态和政策上向美国靠拢,明确表示希望成为北约国家外美国最亲密的盟友,在委内瑞拉危机爆发后更是第一时间表明了立场,甚至一度表示支持美国对委内瑞拉进行军事干预。¹ 凡此种种,不再

1 Julia Braun, “Bolsonaro Indica Apoio a Intervenção Militar dos EUA na Venezuela,” *Veja*, 19 de março de 2019, URL=<https://veja.abril.com.br/politica/bolsonaro-indica-apoio-a-intervencao-militar-dos-eua-na-venezuela/>, 2019-07-21.

枚举。地区层面的这一变化，或如某些评论所说，虽非美国政府“策划”的结果，却为其提供了掌控和利用之机。¹ 在此背景下，委内瑞拉陷入了前所未有的地区孤立。被美国前总统国家安全事务助理约翰·博尔顿（John Bolton）同斥为拉美“暴政三国”（Troika of Tyranny）² 的另外两国——古巴和尼加拉瓜，还有莫拉莱斯领导的玻利维亚，以及受惠于“加勒比石油计划”的个别成员国，成为马杜罗政府为数不多的支持者。其中古巴是与委内瑞拉关系最为密切的国家，相应受到来自美国的巨大压力。2019年3月以来，特朗普政府不断升级对古巴的制裁，包括激活《赫尔姆斯—伯顿法》第三条（允许美国公民包括古巴裔美国人对在古巴经营、使用1959年革命后被没收财产的个人和企业提起诉讼），继续收紧旅行与侨汇政策以及阻止委内瑞拉石油进入古巴等，以打击古巴对委内瑞拉的支持。³

马杜罗政权在地区范围内遭到多数国家抵制，一方面与意识形态上的敌视有关，另一方面也与正在加速蔓延的委内瑞拉难民潮有很大关系。后一问题预计会对整个拉美地区政治、经济和社会产生更为深远的影响。

委内瑞拉曾经在很长时间里一直是移民流入国。第二次世界大战结束后，

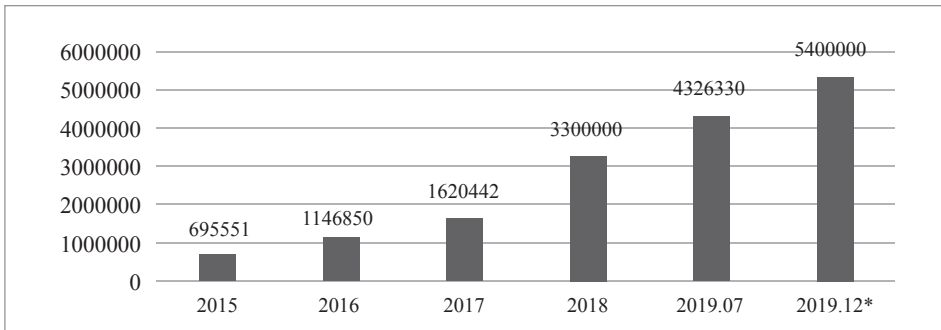


图2 2015—2019年委内瑞拉移民与难民人口数据

数据来源：OIM, ONU Migración, “Tendencias Migratorias en las Américas,” Julio 2019, p. 1, <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Tendencias-Migratorias-en-Americas-Julio-2019.pdf>, 2019年7月1日登录；2019年末预测数据参见“Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela,” January-December 2019, https://www.iom.int/sites/default/files/press_release/file/rmrp_venezuela_2019_onlineversion_final.pdf, 2019年7月1日登录。

1 Alejandro Velasco, “A Geopolitical Showdown in Venezuela Will Only Make Things Worse,” *The New York Times*, February 5, 2019, <https://www.nytimes.com/2019/02/05/opinion/venezuela-guaido-trump-united-states.html?searchResultPosition=4>, 2019-05-24.

2 The White House, “Remarks by National Security Advisor Ambassador John R. Bolton on the Administration’s Policies in Latin America,” November 2, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-national-security-advisor-ambassador-john-r-bolton-administrations-policies-latin-america/>, 2019-08-01.

3 参见美国国务院网站相关制裁信息：<https://www.state.gov/cuba-sanctions/>，2019年9月2日登录。

这里成了许多欧洲人的第二故乡。过去数十年间，委内瑞拉也一直是哥伦比亚人逃离内战痛苦的主要避难所之一。如今，一切倒转过来。根据联合国难民署（UN Refugee Agency- UNHCR）与国际移民组织（International Organization for Migration-IOM）的统计，自2015年至今，通胀率高涨、消费物资长期短缺，社会服务网络失灵、抢劫与暴力横行等已使得400多万委内瑞拉人被迫远走他乡，平均每日离境人数在5500左右，其中近三分之一为受过高等教育的专业人才。2018年，该国超过阿富汗成为庇护申请数量最多的国家。据估算，到2019年末，登记移民与难民人数将达到540万，约占该国人口总数的17%（见图2）。

其中，只有很少一部分人前往美国和欧洲（主要是西班牙），绝大多数涌向了拉美周边国家。数据显示，美国境内的委内瑞拉人口总体增势稳定，未见有急剧变化。西班牙的委内瑞拉移民人数在过去五年间增长了一倍，2019年达到32.3万人，其中近半数（49.2%）为持委内瑞拉和西班牙双重国籍者，即委内瑞拉的西班牙侨民或那些能证明有西班牙血统的人。委内瑞拉人口向拉美国家的流动近几年出现爆发式增长，2019年人数约占同期向全球流动总人数的82%。¹ 主要目的地为哥伦比亚、巴西等邻国，以及秘鲁、厄瓜多尔、智利、阿根廷等安第斯诸国。（见图3）

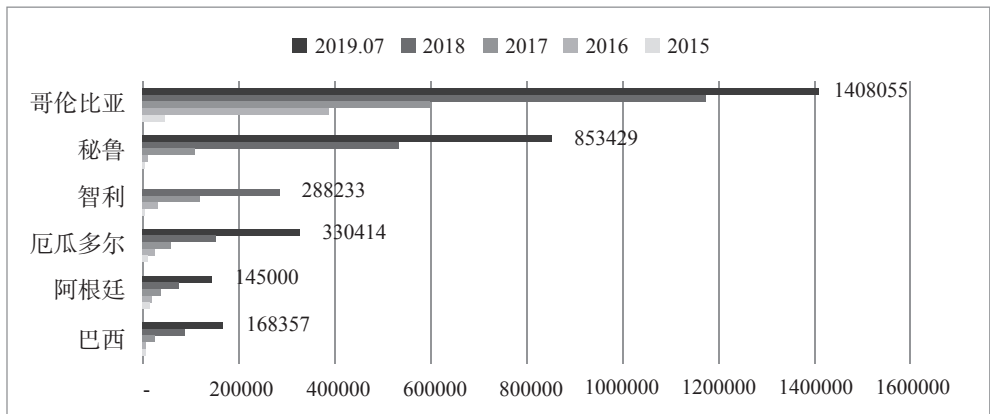


图3 2015—2019年委内瑞拉人在南美主要国家的存量变化与增长走势²

受经济条件所限，大多数委内瑞拉人无力承担航空路线的费用，经由陆路抵达目的地是最常见的方式。他们中的许多人，坐不起陆路交通工具，只能徒步前行。这些人被称为“步行者”（caminantes）。安第斯走廊是他们漫漫征途上

¹ OIM, ONU Migración, “Tendencias Migratorias en las Américas,” Julio 2019, pp. 11, <https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Documentos%20PDFs/Tendencias-Migratorias-en-Américas-Julio-2019.pdf>, 2019-08-10.

² 数据来源：OIM, ONU Migración, “Tendencias Migratorias en las Américas,” Julio 2019, pp. 1-2.

的主要通道，总共包括五个国际过境点。第一站为委内瑞拉和哥伦比亚交界处的西蒙·玻利瓦尔国际大桥（Puente Internacional Simón Bolívar），此后由北向南分别为：连接哥伦比亚和厄瓜多尔的鲁米查卡国际大桥（Puente Internacional de Rumichaca）、从厄瓜多尔进入秘鲁的华基亚斯—通贝斯两国边检中心（Centro Binacional de Atención Fronteriza Huaquillas - Tumbes）、秘鲁和智利之间的圣罗莎—查卡卢塔边境检查站（Puesto de Control Santa Rosa-Chacalluta），以及智利和阿根廷边界的克里斯托角系统（Sistema Cristo Redentor）。陆路过境的另一个方向主要在巴西境内，即从与委内瑞拉接壤的罗赖马州（Roraima）入境，然后辗转前往巴西各地。少数亦经由巴西南部继续前往乌拉圭、巴拉圭两国。除南美之外，墨西哥、中美洲国家（如巴拿马、哥斯达黎加）以及部分加勒比国家（如特立尼达和多巴哥、多米尼加共和国），亦有一定数量的委内瑞拉移民与难民涌入。

自独立以来，拉丁美洲还未曾发生过如此大规模的区域内人口流动。大批委内瑞拉移民与难民的到来给地区各国尤其是南美国家带来了严峻而陌生的挑战。首先值得肯定的是，许多国家在推进委内瑞拉移民与难民身份合法化方面做了很多积极的努力。统计数据显示，2015年以来，南美主要目的地国已向委内瑞拉移民与难民发放了160多万份临时和永久居留证，以便他们在当地获得公共服务和工作许可。¹ 然而，撇开善意和慷慨不谈，各国并不具备提供可持续救助的能力，同时也缺乏解决大规模难民潮所需的充足资金。多数情况下，聚集在边境地区的移民和难民难以得到及时有效的安置和帮扶。绝大多数委内瑞拉移民与难民的接收国都是发展中国家，自身也面临着贫困、失业，以及公共服务质量低下、基础设施不完善等各种挑战。大批委内瑞拉移民与难民的到来，给这些年本已表现欠佳的地区各国经济增加了额外的财政负担。² 以哥伦比亚为例，据美洲开发银行首席经济学家埃里克·帕拉多（Eric Parrado）估计，该国已花费了GDP的0.5%用于和委内瑞拉移民与难民相关的健康、教育、安全服务等事务上。³ 然而，这还远远不够。根据联合国难民署估算，2019年“委内瑞拉移民与难民区域应对计划”（Refugee and Migrant Response Plan-RMRP）共需资金7.38亿美元，

1 OIM, ONU Migración, “Tendencias Migratorias en las Américas,” Julio 2019, p. 7.

2 2019年，拉美整体经济持续低迷，美洲开发银行估计，经济增长率约在1.1%左右，同时警示，受中美贸易战的影响，2020年可能会出现负增长。参见 Luc Cohen and Alexandra Valencia, “Latam’s 2020 Growth May Turn Negative due to U.S.-China Trade War: IADB,” *Reuters*, July 18, 2019, <https://www.reuters.com/article/us-latam-economy-iadb/latams-2020-growth-may-turn-negative-due-to-u-s-china-trade-war-iadb-idUSKCN1UC2NM>, 2019年8月1日登录。

3 Luc Cohen and Alexandra Valencia, “Latam’s 2020 Growth May Turn Negative due to U.S.-China Trade War, IADB”.

仅哥伦比亚就需要3.15亿美元。¹ 国际社会目前协助提供的，只是杯水车薪。

除经济压力外，随着外来人口的增多，当地居民针对委内瑞拉移民与难民的排外情绪日益严重，甚至出现零星暴力行为。哥伦比亚由于同委内瑞拉的边界线最长（2219公里），又是唯一一个说西语的邻国，因而在此次委内瑞拉移民与难民危机中受影响最深。出于某种复杂的同情兼具回报的心理，哥伦比亚人对委内瑞拉移民和难民的到来总体持较为积极的态度。当地许多民间团体（如教会和非政府组织等）在全国各地展开行动，为移民和难民提供必要的帮助。哥伦比亚政府——无论是前届胡安·桑托斯政府还是此届伊万·杜克政府——对委内瑞拉移民和难民也始终持欢迎立场，坚持边境开放，同时积极采取措施推动其身份合法化。不过，随着移民和难民人数的急剧增长，近来情况也在慢慢地发生变化。政府内的不同声音开始出现，哥伦比亚民众对治安恶化以及不得与他人分享稀缺公共资源的忧虑也与日俱增。以下这项盖洛普（Gallup）民意调查数据，反映出了此种趋势。

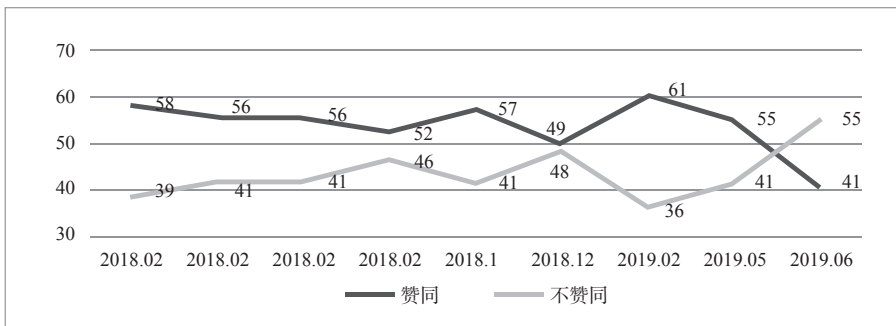


图4 “你是否赞同哥伦比亚政府对委内瑞拉移民与难民所持的欢迎立场？”²

地区内其他国家也多有类似情况。比如，在委内瑞拉移民与难民的第二大接收国秘鲁，直到2017年，当地人大都对这些背井离乡的委内瑞拉人心怀同情。除了文化相似性之外，秘鲁在20世纪80年代曾经遭遇过的经济与社会危机，也催生出了某种共鸣。³ 然而，进入2018年以后，随着委内瑞拉移民与难民人数激增，各种负面情绪逐渐浮现出来。图5是秘鲁《商报》（*El Comercio*）与益普索（Ipsos）合作进行的三次民意调查数据，从中可看出，这种情绪在短短一年中的

1 “Regional Refugee and Migrant Response Plan for Refugees and Migrants from Venezuela,” January–December 2019, p. 10, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2019%20RMRP%20Venezuela%20%28December%202018%29.pdf>, 2019-07-02.

2 资料来源：https://lasillavacia.com/sites/default/files/acoger_venezolanos_0.jpg，2019年8月21日登录。

3 “Hiperinflación, Recesión y Pobreza, Los Problemas Que Glopean a Venezuela,” 14 de agosto de 2017, <https://elcomercio.pe/economia/hiperinflacion-recesion-pobreza-problemas-golpean-venezuela-noticia-449910>, 2019-06-15.

快速蔓延。其原因多与对暴力和犯罪活动增多、工作机会受到威胁等不满有关。

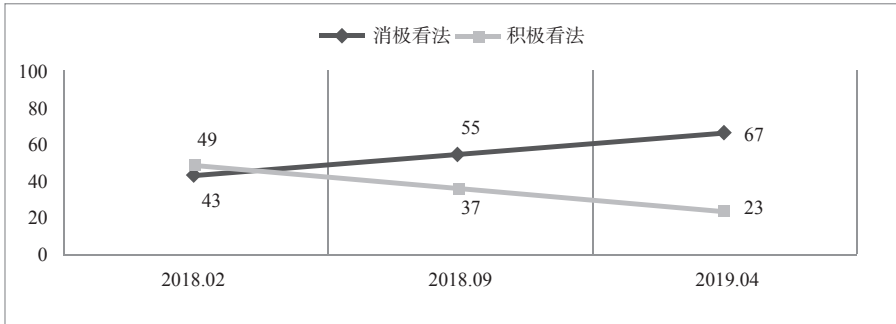


图5 “你对委内瑞拉公民移民秘鲁是持积极看法还是消极看法？”¹

巴西与委内瑞拉接壤，也收容了一定数量的移民和难民，但由于存在文化差异（尤其是语言），加之与委内瑞拉相毗邻的罗赖马州比较贫穷偏远，因此，巴西的委内瑞拉移民和难民人数远少于安第斯一线的西语国家。即便如此，哥伦比亚和秘鲁两国出现的情况在这里同样存在。联合国难民署对巴西一直赞誉有加，称其对委内瑞拉移民与难民的支持“堪称楷模”。然而，平均每天就有约500名委内瑞拉人抵达，这对资源稀缺、人口稀少的边境地区来说，无论如何都是难以承受的负担。² 先后两届巴西联邦政府——特梅尔政府和博索纳罗政府——都坚持对委内瑞拉人实行边境开放政策，并支持有需要的人有序移民。罗赖马州政府则一再呼吁关闭边境，声称该州已无力应对不断增加的外来人口压力。与其他国家一样，巴西当地人开始对委内瑞拉人的存在越来越感到不适，抱怨后者导致了更多的失业、毒品交易以及传染性疾​​病，侵占了本已稀缺的公共资源。排外情绪甚至催生了一些暴力事件。其中最严重的一起发生在人口不足1.6万的边境小城帕卡赖马（Pacaraima）。据巴西《环球报》（*O Globo*）报道，2018年8月18日，当地人因对几名委内瑞拉人的抢劫和袭击行为愤怒不已，烧毁了简易难民营，并将700多名委内瑞拉人驱逐出境。³ 此外，巴西还发生了当地人对移民和难民处私

1 资料来源：Fernando Alayo Orbegozo, “El 67% de Limeños No Está de Acuerdo Con la Inmigración Venezolana al Perú,” *El Comercio*, 29 de abril de 2019, <https://elcomercio.pe/lima/sucesos/67-limenos-acuerdo-inmigracion-venezolana-peru-noticia-630720>, 2019年6月29日登录。

2 “UN Refugee Chief Impressed with Brazil’s ‘Exemplary’ Response to Plight of Fleeing Venezuelans,” August 19, 2019, <https://news.un.org/en/story/2019/08/1044431>, 2019-08-30.

3 Marcelo Marques, “Venezuelanos São Atacados em Roraima Após Assalto a Comerciante,” *O Globo*, 8 de agosto de 2018, <https://oglobo.globo.com/brasil/venezuelanos-sao-atacados-em-roraima-apos-assalto-comerciante-22991479>, 2019-05-21.

刑的极端案例。¹

鉴于国内的压力，自2018年起，一些国家陆续加强了边界管理或是收紧了移民入境政策。哥伦比亚实施了更为严格的移民控制，暂停向委内瑞拉人发放新的每日入境登记卡，并在边境一带增派数千名安全人员。² 巴西也在两国交界处部署了更多的部队，同时安排将难民向南疏散。厄瓜多尔和秘鲁则先后强化了针对委内瑞拉人的入境审核，要求出示护照或提出难民身份申请，而非此前要求的身份证。2019年6月，秘鲁政府又宣布将“人道主义签证”（visa humanitaria）作为委内瑞拉公民的入境要求，进一步增加了后者进入秘鲁的难度。³ 同月，智利政府要求所有进入智利境内的委内瑞拉移民需持有领事馆发放的“民主责任签证”（visa de responsabilidad democrática），⁴ 此举同样意在阻止委内瑞拉难民的大量涌入以及规范管理。

结 语

理论上讲，这个世界上大概没有多少人会无缘无故地选择流离失所。有家不能回，也是一种痛至深处的无奈。以“解放者”玻利瓦尔命名的“革命”仍在蹒跚前行，虽然其后果已与初衷相去甚远。当前，委内瑞拉局势仍如同万花筒般变化多端，要想预见其结局，几乎不可能。尽管如此，相关走向依然值得关注和探讨。大致存在以下几种可能。第一，维持僵局，当选总统与“临时总统”继续并存，由此分裂的国际社会陷入一场旷日持久的战略对峙。第二，国际调停实现突破，僵持双方达成妥协，重新举行总统选举并组建新的政府。⁵ 第三，武装力量内部分裂，反政府一方发动军事政变，接管国家。第四，由内战触发外国军事干预。就目前形势来看，很难断定哪一个可能性更大。不过，可以确定的是，政治和解、经济修复、国家与社会的重建将是一个无比漫长的过程，调低期待是明智的选择。美国经济学家杰弗里·萨克斯（Jeffrey Sachs）等人在2019年4月发表

1 参见 Marcelo Marques e Valéria Oliveira, “Brasileiro e Venezuelano Morrem Após Confusão por Suspeita de Furto a Mercado em Boa Vista,” *O Globo*, 6 de setembro de 2018, <https://g1.globo.com/rr/roraima/noticia/2018/09/06/brasileiro-e-venezuelano-morrem-apos-confusao-em-boa-vista.ghtml>, 2019年5月19日登录。

2 Anggy Polanco, “Colombia Aumentará Controles y Seguridad en la Frontera con Venezuela,” *Reuters*, 8 de febrero de 2018, <https://lta.reuters.com/articulo/idLTAKBN1FS2XW-OUSLT>, 2019-03-01.

3 “Visa Humanitaria Para Ciudadanos Venezolanos,” <https://www.gob.pe/1063-obtener-visa-para-ingresar-al-peru-visa-humanitaria-para-ciudadanos-venezolanos>, 2019-07-14.

4 “Visa de Responsabilidad Democrática,” <https://serviciosconsulares.cl/tramites/visa-de-responsabilidad-democratica>, 2019-07-09.

5 2019年5月以来，委内瑞拉政府和反对派代表在挪威的斡旋之下，先后在挪威首都奥斯陆和巴巴多斯进行了五轮对话以结束僵局，未取得实质进展。原定于2019年8月8日举行的第六轮对话，因马杜罗不满反对派支持美国对委施加制裁而中断，通过谈判解决危机的前景目前看来仍不明朗。

的一份研究报告中指出，在过去几年里，美国对委内瑞拉实施了一整套金融和贸易制裁，但真正为制裁买单的，并非委内瑞拉的政府，而是普通的民众。¹ 这一结论同样适用于此。一场过度透支的民众主义盛宴最终让其目标受益群体付出了更为高昂的代价，这是“革命”的悖论。瓜伊多掀起的轩然大波造成的涟漪不断扩大，与委内瑞拉人的苦难也仅有微弱的联系，这是政治的吊诡。

1 Mark Weisbrot and Jeffrey Sachs, “Economic Sanctions as Collective Punishment: The Case of Venezuela,” Center for Economic and Policy Research, April 2019, <http://cepr.net/images/stories/reports/venezuela-sanctions-2019-04.pdf>, 2019-05-05.