



人权理事会

第四十一届会议

2019年6月24日至7月12日

议程项目2

联合国人权事务高级专员的年度报告以及
高级专员办事处的报告和秘书长的报告

委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人权状况

联合国人权事务高级专员的报告*

概要

本报告系根据人权理事会第 39/1 号决议提交，概要介绍了委内瑞拉玻利瓦尔共和国自 2018 年 1 月至 2019 年 5 月的人权状况。

* 本报告逾期提交，以纳入最新资料。



一. 导言

1. 人权理事会第 39/1 号决议请联合国人权事务高级专员就委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人权状况编写一份全面书面报告，提交人权理事会第四十一届会议。¹
2. 本报告重点关注了委内瑞拉玻利瓦尔共和国自 2018 年以来的人权状况，同时也分析了过去的相关发展状况，还突出强调了直接和间接影响所有人权(公民、政治、经济、社会及文化权利)的侵权模式。报告采用了基于性别的方法，重点强调了妇女和女童的特殊经历。
3. 本报告基于联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)收集和 analyzing 的资料，包括通过外地特派团收集和 analyzing 的资料。2019 年 3 月 11 日至 22 日，人权高专办代表访问了委内瑞拉玻利瓦尔共和国，在加拉加斯、巴基西梅托、巴伦西亚和圭亚那城等城市会见了各方面的国家和其他利益攸关方。此外，2018 年 9 月至 2019 年 4 月，人权高专办进行了 9 次访问，采访了在阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁和西班牙的委内瑞拉难民和移民。人权高专办感谢有关国家政府为这些访问提供了便利。
4. 高级专员于 2019 年 6 月 19 日至 21 日访问了委内瑞拉玻利瓦尔共和国，会见了多个利益攸关方，包括总统尼古拉斯·马杜罗、副总统、外交部长、17 个部委的高级别官员、² 全国代表大会主席和反对派议员，还会见了制宪大会主席、总检察长、最高法院院长和监察员。她与天主教会、商业部门、大学、学生、工会、人权组织、大约 200 名侵犯人权行为受害者、外交界和联合国国家工作队的代表举行了会议。
5. 该国政府除同意人权高专办在该国派驻机构之外，还作出了若干承诺，并确定了合作领域。人权高专办将支持政府评估司法救助的主要障碍，并评价防止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格待遇全国委员会。该国政府还同意授予人权高专办进出拘留中心的充分权限，以便监测拘留条件以及与被拘留者交谈。政府将通过特别程序任务负责人今后两年 10 次访问的日历。人权高专办和该国政府将在 6 个月内评估加强人权高专办驻地机构和设立国别办事处的可能性。
6. 人权高专办对侵犯人权行为的受害者和证人以及其他受访者进行了 558 次采访，其中包括律师、医疗卫生工作者、媒体专业人员、人权维护者和前军事和安保人员，³ 还与多方面的国家和其他利益攸关方举行了 159 次会议。⁴ 人权高专办按照自己的方法，在使用所获得的任何资料之前征求其受访者的知情同意，并在适当情况下确保保密，同时采取了一切适当措施来保护受访者身份，并注意到许多受访者表示害怕遭到报复。

¹ 见 A/HRC/RES/39/1。

² 包括内政部、国防部、卫生部、经济部和教育部。

³ 在阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁和西班牙共进行了 460 次采访，和另外 98 次远程采访。

⁴ 在阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、秘鲁、西班牙、瑞士和委内瑞拉玻利瓦尔共和国。

7. 本报告还反映了对人权高专办收集和审查的众多文件的分析，其中包括政府官方文件、公开来源报告、立法和法律文件、医学报告和法医报告、媒体报道(包括社交媒体)、录像和照片。人权高专办尽可能援引官方资料和数据，但注意到这类材料的获取途径有限，因为至少从 2015 年以来官方出版物(包括统计数据)非常稀少，在某些领域甚至完全缺失。

8. 人权高专办按照自己的人权监测方法，始终坚持谨慎标准，对所有资料来源进行了可信性和可靠性评估，并对所收集的资料进行了交叉核对，以确认其有效性。人权高专办收集、分析和核对了大量资料，有合理理由相信本报告所述的模式构成了对人权的侵犯。

9. 人权高专办评估其所收集的资料时，不仅考虑了适用于委内瑞拉玻利瓦尔共和国的国际人权法以及相关国内立法，而且还考虑了公认为构成国际规范补充的相关标准制订文书。

二. 经济和社会权利

10. 2018 年 1 月至 2019 年 5 月期间，随着经济继续萎缩，通货膨胀飙升，公共收入下降，以及石油出口急剧减少，经济和社会危机进一步恶化。委内瑞拉人面临着一系列相互关联的侵犯其经济和社会权利的情形。

11. 尽管政府多次提高了最低工资，但工资的购买力大幅下降，以至于无法再将其视为基本生活工资。2019 年 4 月，最低工资估计为每月 7 美元，仅占基本食品消费的 4.7%。⁵ 虽然有一些一般政府补贴，但人权高专办的采访对象无一例外地强调，他们每月的家庭收入不足以满足基本需要，仅能支付每月大约四天的食物。

12. 资源分配不均、腐败、公共基础设施缺乏维护以及投资严重不足，造成了对适当生活水准权的侵犯，许多侵权行为涉及公共服务的崩溃，如公共交通、电力供应、供水和天然气供应。自 2018 年 9 月以来，政府成员开始谈论经济危机的后果，并承认某些方面的人道主义状况，特别是粮食和药品短缺。但政府申明国家年度预算的 75% 用于了社会开支。⁶

A. 食物权

13. 经人权高专办核实的资料证实了对食物权的侵犯，包括违反了国家确保人民免于饥饿的义务。由地方生产分销委员会管理的主要粮食援助方案并未满足基本的营养需要。该国政府尚未证明政府已使用了所拥有的全部资源来确保逐步实现食物权，亦未表明政府为填补粮食缺口而寻求国际援助的努力并不成功。过去几个月，政府请求并接受了援助，但援助不足以满足人民的需要。

⁵ 见 <http://cenda.org.ve/default.asp>。

⁶ 政府提供的资料。

14. 受访者一致表示，由于粮食短缺且价格昂贵，他们无法获得食物。优质粮食供应不足，受访者称每天只能进一次餐，或最多两次，摄入的蛋白质或维生素微乎其微。无法获得食物对妇女的影响尤为不利，因为她们是主要的照料者和(或)户主，平均每天要花 10 个小时排队领取食物。当地资料来源称，一些妇女被迫用性来换取食物。

15. 除恶性通货膨胀和经济萎缩之外，过去十年采取的经济和社会政策破坏了粮食生产和分配系统，增加了依赖粮食援助方案的人数。联合国粮食及农业组织报告称，委内瑞拉玻利瓦尔共和国有 370 万人营养不良，而非政府组织明爱证实，儿童和孕妇营养不良状况尤为严重。⁷

B. 健康权

16. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国健康权状况惨不忍闻。受访者一致认为，多年来，医疗保健基础设施每况愈下，标志就是医生和护士大批离去，卫生条件恶劣，基本医疗设备、用品和药品严重短缺。患者家属不得不自行提供所有必需品，包括水、手套和注射器。报告指出，包括加拉加斯在内的四个主要城市的基本药物短缺比例为 60% 至 100%。⁸

17. 此外，过去已得到控制和消灭的疾病，包括麻疹和白喉等疫苗可预防疾病又重新出现了。过去一年，当局在泛美卫生组织的支持下，实施了一系列旨在阻断麻疹传播的疫苗接种战略。⁹ 当局指出，2019 年 6 月期间无新的麻疹病例报告。

18. 各种类型的避孕药具都很难买到，若干城市面临着 100% 短缺。¹⁰ 这增加了感染艾滋病毒和其他性传播疾病的风险，以及意外怀孕和少女怀孕的风险。自 2015 年以来，少女怀孕率上升了 65%。¹¹ 这影响到女童的受教育权，怀孕是女童辍学的主要原因。由于立法限制堕胎，一些妇女和女童不得不采取不安全堕胎。这推动了可预防的孕产妇死亡率上升，据报道，约有 20% 孕产妇死亡与不安全堕胎有关。¹² 缺乏熟练的助产士和医疗用品，加上医院条件不佳，迫使许多妇女到国外生育。

19. 国家医院调查(2019 年)发现，2018 年 11 月至 2019 年 2 月期间，有 1,557 人因医院缺乏物资而死亡。¹³ 停电已造成了无法弥补的伤害，有报告显示，2019

⁷ 联合国粮食及农业组织，《2018 年拉丁美洲和加勒比区域粮食安全和营养概览》(粮农组织、泛美卫生组织、粮食署和儿基会，2018 年)；委内瑞拉明爱，“5 岁以下儿童营养状况监测”，2018 年 4 月至 7 月、2018 年 7 月至 9 月和 2018 年 10 月至 12 月公报。

⁸ Red Venezolana de Gente Positiva；www.mavidcarabobo.org.ve；委内瑞拉制药联合会，http://fefarven.org.ve/portal/；CONVITE X La Salud，“委内瑞拉医疗服务监测”，2019 年 3 月 20 日新闻稿。

⁹ 泛美卫生组织，“委内瑞拉加强麻疹和白喉疫苗接种运动”，2019 年 3 月 10 日。

¹⁰ Magdymar León Torrealba，“委内瑞拉五个城市药房避孕药具短缺指数”，2018 年 12 月；CONVITE X La Salud，“委内瑞拉医疗服务监测”，2019 年 3 月 20 日新闻稿。

¹¹ 联合国人口基金提供的资料；另见 www.unfpa.org/maternal-health。

¹² 同上，及 AVESA 等人，“委内瑞拉妇女、青少年和女童的性健康和生殖健康”，2018 年，第 34 页。

¹³ 健康医生，“2019 年全国医院调查”，可查阅 www.encuestanacionaldehospitales.com。

年 3 月停电导致 40 名患者死亡。¹⁴ 在高级专员访问期间，医疗卫生工作者和患病儿童父母提到了经济制裁对卫生部门的影响，特别是不能在国内接受紧急治疗，包括移植。

20. 侵犯健康权的原因是政府未能履行其核心义务，这样的义务即使出于经济原因，也不可克减。基本药品和医疗服务供应和获取途径的普遍缺乏、医院、诊所和妇科门诊条件的恶化、健康的基本决定因素供应不足(包括水和足够的营养)、免疫接种和预防性保健方案每况愈下、对性和生殖健康实现途径的限制，都与违反核心义务有关。此外，政府未能公布有关公共卫生的全面数据，这是对健康权的侵犯，因为这些数据对于制订和实施健康危机的适当对策至关重要。

C. 社会方案和政策

21. 二十年来，政府通过旨在消除贫困和社会排斥、缩小性别平等差距的经济和社会方案推动社会政策(玻利瓦尔任务)。如今，委内瑞拉人越来越依赖这些社会方案以获得最低水平的收入和粮食。

22. 2016 年 5 月 13 日，政府宣布进入“经济异常和紧急状态”，¹⁵ 并成立了地方生产分销委员会，作为地方社区委员会架构的一部分，¹⁶ 授权地方委员会与军队和警卫队一道分发粮食援助。政府数据显示，地方生产分销委员会投递的箱子送到了 600 万户家庭。人权高专办收到的报告显示，有些人由于不是政府的支持者，虽然食不果腹，却未进入援助箱分发名单。

23. 此外，总统于 2016 年年底宣布创建一个卡片系统(国家身份证)，用于落实所有社会方案，包括一个向各个家庭直接进行资金转账的新系统。这些方案的受益者名单由执政党的地方机构管理，而不是由政府机构管理。受访者报告称，这些地方机构的成员监测受益者的政治活动。

24. 与保健、粮食和住房有关的社会方案的大多数受益者是妇女，她们承担着家务和子女抚养负担，占地方社区委员会成员的 72%。¹⁷ 但是，基于政治理由的歧视和通过政府社会方案进行的社会控制直接影响到她们行使权利的能力。2018 年 1 月至 2019 年 5 月期间，妇女领导了多次要求获得基本商品和服务的地方和平抗议活动，她们还参加了反政府抗议活动。人权高专办收到的报告显示，妇女(包括地方领导人)因激进主义而成为攻击目标，受到社区领导人和亲政府民间武装团体(称为武装团体)威胁，并被排除在社会方案之外。妇女们报告称，由于害怕遭到报复，她们未能行使其权利，包括和平集会权、意见和表达自由权及政治参与权。

¹⁴ 2019 年 5 月 10 日的采访；CONVITE X La Salud，“委内瑞拉医疗服务监测”，2019 年 3 月 20 日新闻稿。

¹⁵ 2016 年 5 月 13 日第 2323 号总统令。

¹⁶ 社区委员会成立于 2006 年，负责管理地方一级的公共政策和社会项目。

¹⁷ 政府提供的资料。

D. 单方面胁迫性措施

25. 到目前为止，一些国家和一个区域组织对该国实施了制裁，其中大部分制裁都具有针对性，包括对大约 150 人(包括高级政府官员)的旅行禁令和资产冻结，或武器禁运。¹⁸ 截至 2017 年 8 月 24 日，有一个国家实施了更广泛的部门制裁。¹⁹ 2019 年 1 月 25 日，对国有石油公司——委内瑞拉石油公司实施了制裁，还封锁了在美利坚合众国管辖范围内的附属公司财产和财产利益。²⁰

26. 该国政府将此次经济危机归咎于对委内瑞拉玻利瓦尔共和国实施的制裁。政府辩称，由于“过度守法”，银行交易遭到推迟或拒绝，资产被冻结，这妨碍了该国进口食品和药品的能力。

27. 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的经济，特别是其石油工业和粮食生产系统在所有部门制裁实施之前就已深陷危机。委内瑞拉央行 2019 年 5 月 28 日发布的数据显示，关键经济指标在 2017 年 8 月之前就开始大幅下降。²¹ 然而，最近的经济制裁进一步加剧了经济危机的影响，从而造成人道主义局势恶化，因为该国的大部分外汇收入都来自石油出口，其中许多出口都涉及美国市场。政府已同意逐步授权联合国和其他行为体提供人道主义援助。然而，与危机规模相比，援助只是杯水车薪，迫切需要的是进行结构性经济改革。

三. 公民权利和政治权利

A. 意见和表达自由

28. 过去几年，政府试图通过就事件报道强制统一口径并营造一种遏制独立媒体的氛围，实行宣传霸权。2018 年 1 月至 2019 年 5 月，这一局势继续恶化。数十家印刷媒体关闭，政府关停了广播电台，封锁了电视频道。对记者的拘留不断加剧，包括拘留外国记者，他们获释后则被立即驱逐或离开该国。目前有数百名委内瑞拉记者流亡国外。因特网和社交媒体已成为人们交流和获取信息的主要手段，这进一步限制了那些无法访问因特网的人获取独立信息的途径。因特网速度也在不断下降，原因之一是基础设施投资不足。此外，近年来，政府封锁了独立新闻网站，并定期封锁主要的社交媒体平台。

29. 人权高专办记录了一些任意拘留在社交媒体上发表意见的人的案件。过去 10 年，非政府组织“公共空间”记录了因社交媒体出版物而对 55 人的任意拘留和刑事指控，其中 24 人于 2018 年被拘留和指控。²²

¹⁸ 加拿大、哥伦比亚、墨西哥、巴拿马、瑞士、美利坚合众国和欧洲联盟。

¹⁹ 第 13808 号行政命令。2018 年 3 月 19 日(第 13827 号行政命令)、2018 年 5 月 21 日(第 13835 号行政命令)和 2018 年 11 月 1 日(第 13850 号行政命令)进一步实施了部门制裁。

²⁰ 第 13857 号行政命令。

²¹ 见 www.bcv.org.ve。

²² 公共空间，“网上逮捕：因使用社交媒体而入狱”，2019 年 5 月 2 日。

B. 有针对性的政治镇压和迫害

30. 在至少十年期间，政府和政府控制的机构实施了一些法律和政策，加速了法治腐化和民主制度瓦解，包括全国代表大会。²³ 这些措施旨在镇压政敌和政府批判者，促其中立，或对其进行刑事定罪。自 2016 年反对派赢得全国代表大会的多数席位后，这一趋势有所加速，导致对政治反对派的镇压日益升级，本已有限的民主空间也不断缩小。

1. 安全措施和机构

31. 2016 年 5 月 13 日，委内瑞拉玻利瓦尔共和国总统宣布进入“异常状态”，此后每 60 天更新一次。²⁴ 该法令授予行政部门广泛、模糊的酌处权，宣称其目的除其他外，特别是维持国内秩序。2017 年，总统启动了一项武装部队、民兵和平民联合行动的军民战略安全计划，名为“萨莫拉计划”。该计划与其他安全政策一起，加剧了国家机构的军事化。通过社区委员会、乌戈·查韦斯战斗队、地方生产分销委员会以及社会政治协调和行动网络等地方机构，扩大了在情报收集和防御任务中对人民的利用。

32. 安全机构包括玻利瓦尔国民警卫队、²⁵ 玻利瓦尔国家警察及其特别行动部队、科学、刑事和法医调查局、玻利瓦尔国家情报局和军事反间谍总局。玻利瓦尔国民警卫队和玻利瓦尔国家警察至少从 2014 年起就对示威游行中过度使用武力负有责任。玻利瓦尔国家警察特别行动部队成立于 2017 年，是一支打击有组织犯罪的快速反应部队，据称对安全行动中的大量法外处决负有责任，科学、刑事和法医调查局也一样负有责任。情报机构(玻利瓦尔国家情报局和军事反间谍总局)对任意拘留政敌及其亲属并施以虐待和酷刑负有责任。对于这一系统，各武装团体为虎作伥，对当地社区实行社会控制，支持警卫队镇压示威游行和异见人士。

33. 负责保护人权的机构，比如总检察长办公室、法院和监察员，通常不会对国家行为体的侵犯人权行为和其他犯罪展开迅速、有效、彻底、独立、公正和透明的调查，也不会将犯罪人绳之以法，或者保护受害者和目击者。这种不作为不仅助长了有罪不罚，而且促进了侵犯行为的再次发生。

2. 针对反对派成员和政府批判者

34. 与这些政策配套的还有公开言论，包括高级别当局的言论，不断诋毁和攻击那些批评或反对政府的人。政治反对派成员、人权活动人士和记者等经常成为语言攻击目标，给他们贴上“叛徒”和“捣乱分子”的标签。这种言论通过亲政府

²³ “塔斯孔名单”是政治歧视和迫害的早期标志。这份名单是一个覆盖 300 多万委内瑞拉人的数据库，曾用于大规模解雇公务员。这些人曾在 2004 年支持通过公投撤销时任总统乌戈·查韦斯的职务。

²⁴ 第 2323 号总统令。

²⁵ 武装部队的一部分。

媒体广为传播，如通过制宪大会²⁶主席主持的每周电视节目《重锤出击》传播。

35. 接二连三的法律和改革通过颁布模糊规定，加重制裁和平集会自由权保障的行为，对平民适用军事管辖权以及限制代表侵犯人权行为受害者的非政府组织，从而推进了对反对派和政府批判人士的刑事定罪。²⁷

36. 2018年1月至2019年5月期间，多名工会领导人和众多工人因抗议要求体面的工资和工作条件而遭到解雇或拘留。数十名谴责医疗保健状况的医疗卫生工作者遭到解雇和(或)受到上级威胁，一些人还被任意拘留。批判政府的大学工作人员受到不付工资的威胁，被阻止进入工作场所或出国旅行，还遭到任意拘留。人权维护者成为亲政府媒体诽谤活动的受害者，遭到监视、恐吓、骚扰、威胁和任意拘留。攻击也针对前总统乌戈·查韦斯的支持者、军事异见人士，以及被视为反对者的公务员和国有企业员工。这种行为的许多受害者减少了公共活动，躲藏起来或流亡国外。此外，妇女，特别是人权维护者、护士、教师和公务员，还面临着性别歧视言论、网上性别暴力和公开羞辱等性别攻击。对反对派成员和社会领导人有针对性的镇压，表明了反对或仅仅批评政府或表达不同意见的可能后果，令人心生恐惧。

37. 截至2019年6月，22名全国代表大会代表(包括主席)被最高法院剥夺了议会豁免权。在据称暗杀总统未遂后的2018年8月4日事件以及2019年4月30日全国代表大会主席呼吁武装部队背叛和违抗政府之后，他们中的许多人被指控犯有叛国罪、共谋、煽动暴动、内乱和与他人联合犯罪。两名代表正被审前羁押，²⁸另有16人在外国使馆寻求保护，有的已离开该国，有的则躲藏起来。

38. 攻击政敌亲属是政府有针对性的镇压行动的一部分。人权高专办记录的任意拘留所谓政敌的亲属，特别是女性亲属的案件越来越多。在无法联络律师的情况下，他们受到审问，询问其亲属下落，有时还遭受虐待和酷刑。这些拘留既是对所谓逃犯施加压力的一种手段，也是一种惩罚。亲属还受到死亡威胁、监视、恐吓和骚扰，并面临对家属的进一步伤害。此外，妇女在探视拘留中心时以及在安全行动和突袭民宅中还遭受性暴力和性别暴力及羞辱。

3. 在反政府示威游行中过度使用武力并造成死亡

39. 自2014年以来，随着政治、社会和经济危机加深，针对政府的抗议活动在数量和强度上都有所增加。政府资料显示，2017年发生了12,913次示威游行；2018年7,563次；2019年1月1日至5月12日期间3,251次。²⁹然而，非政府组织“委内瑞拉社会冲突观察站”的数据显示，2017年发生了9,787次抗议活

²⁶ 设立于2017年8月，因为之前的选举过程缺乏政治包容性，且存在违规行为。制宪大会实际上承担全国代表大会的宪法责任。

²⁷ 例如，制宪大会2017年11月8日通过的“反对仇恨、促进和平共处与宽容的宪法”、2012年1月31日的“打击有组织犯罪和资助恐怖主义法”以及2012年6月15日部长令通过的《刑事诉讼法》改革。

²⁸ 全国代表大会副主席埃德加·桑布拉诺自2019年5月8日以来一直在押；副主席胡安·雷克塞恩斯自2018年8月7日以来一直在押。

²⁹ 政府提供的资料。

动；2018年12,715次；2019年1月1日至5月31日期间9,715次。³⁰ 2019年，在所有示威游行中警卫队均未过度使用武力。尽管如此，在一些政治抗议活动期间，玻利瓦尔国民警卫队、玻利瓦尔国家警察及其特别行动部队以及一些国家和市级警察部队据称故意过度使用武力，让人们心生恐惧，从而阻止进一步示威游行。武装团体还经常与警卫队协调，对示威者使用暴力。这些行动很多时候都造成了死亡和重伤。

40. 据政府报告，2018年的示威游行中无人员死亡，2019年1月至5月期间有29人遭到杀害。³¹ 但是，委内瑞拉社会冲突观察站报告，2018年的示威游行中有14人死亡，³² 人权高专办在2019年1月至5月期间记录了66例死亡。许多示威者被任意拘留，受到虐待或酷刑。警卫队还针对示威者非法突袭民宅。

4. 任意拘留、酷刑和虐待

41. 非政府组织“委内瑞拉刑事论坛”的数据显示，2014年1月至2019年5月期间，至少有15,045人因政治原因被拘留。其中，2018年拘留了527人，2019年1月至5月期间拘留了2,091人。大多数人系在反政府示威游行中被拘留。截至2019年5月31日，仍有793人被任意剥夺自由，1,437人获得无条件释放，8,598人被有条件释放，但仍面临漫长的刑事诉讼。³³ 其余的人尚未被带见法官便获释了。其中一些人因害怕再次被捕，已离开委内瑞拉玻利瓦尔共和国。人权高专办认为，至少自2014年以来，该国政府便利用任意拘留作为一种主要手段来恐吓和镇压政治反对派以及真正的或被认为的任何异议表达。

42. 人权高专办可以收集到详细资料，说明2014年至2019年期间有135人(23名妇女和112名男子)被任意剥夺自由。其中23人于2018年被捕，8人于2019年被捕。当局在逮捕这些人几天或几周之后才公布他们的下落，而其中一些案件在此之前已构成了强迫失踪。在大多数案件中，人们因行使基本权利，特别是意见、表达、结社及和平集会自由而被拘留。拘留往往并无法律依据。人权高专办还查明，每一案件中都存在严重和反复侵犯公正审判权的情况。接受采访的获释受害者中，没有一人因任意拘留造成的权利侵犯而得到补救。

43. 在大多数案件中，被拘留者(不论男女)都受到一种或多种形式的酷刑或残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚，包括电击、用塑料袋造成窒息、水刑、殴打、性暴力、剥夺水和食物、压力姿势和极端温度。警卫队和情报机构，特别是玻利瓦尔国家情报局和军事反间谍总局，经常采取这类做法来获取信息和供词，以恐吓和惩罚被拘留者。当局并未对酷刑和虐待(包括性暴力和性别暴力)相关的可信指控展开迅速、有效、彻底、独立、公正和透明的调查，以便将被控犯罪人绳之以法，并向受害者提供赔偿。特别是，司法当局经常颠倒举证责任，如果受害者未指认犯罪人，就拒绝开启调查。总检察长办公室资料显示，有72起投诉

³⁰ 委内瑞拉社会冲突观察站，见 www.observatoriodeconflictos.org.ve。

³¹ 人权高专办从政府收到的死亡人数信息有一定出入。

³² 委内瑞拉社会冲突观察站。

³³ 非政府组织“委内瑞拉刑事论坛”提供的资料。

指控 2017 年至 2019 年示威游行中被拘留的 174 人遭受的酷刑和其他虐待。但无关于调查情况的资料。

44. 人权高专办记录了针对拘留中妇女和女童的性暴力和性别暴力案件，特别是玻利瓦尔国家情报局、军事反间谍总局和玻利瓦尔国民警卫队人员实施的暴力。接受采访的妇女提到了人身攻击，比如拽拉头发、不当触摸、威胁强奸、强迫裸体、性别歧视和性别侮辱，目的是通过羞辱和惩罚而实施逼供。

45. 此外，人权高专办分析的资料显示，大量被剥夺自由者的拘留条件不符合对被拘留者的人道主义待遇基本国际标准，往往已构成虐待。拘留中心，特别是预防性拘留中心，通常过度拥挤，有碍健康。被拘留者获得食物、水、卫生设施、阳光和娱乐设施的机会有限。他们获得基本医疗保健的机会受到限制，甚至被剥夺。³⁴ 在高级专员访问期间，当局承认存在这些情况。

46. 位于玻利瓦尔国家情报局总部的拘留中心名为螺旋大厦，其设计并不符合按性别区分的标准。人权高专办采访了拘留在那里的几位妇女，她们称只有一间妇女专用牢房。该牢房过度拥挤，主要由男性看守，但有女狱警在里面工作。狱警和其他囚犯强迫妇女以性换取特权和(或)保护。若干妇女还称，她们无法得到专业医疗服务，而且与男子不同，她们不一定能获准外出和(或)使用娱乐设施。因政治动机而被拘留的妇女往往被拒绝探访。

C. 安全行动中过度使用武力和杀人

47. 政府资料显示，公民安全行动的实施已使该国犯罪水平稳步下降，尤其是使凶杀案数量减少。³⁵ 但是，人权高专办记录了警卫队在低收入社区安全行动中执行的法外处决案件。自 2018 年初以来，为打击贩毒和犯罪组织而设立的玻利瓦尔国家警察特别行动部队领导的安全行动取代了 2015 年至 2017 年被称为“解放人民行动”的安全行动。³⁶ 受访者无一例外地将特别行动部队称为“敢死队”或“灭绝小组”。非政府组织报告称，特别行动部队应对数以百计的凶杀案负责。³⁷

48. 人权高专办采访了 2018 年 6 月至 2019 年 4 月期间被特别行动部队杀害的 20 名年轻男子的亲属。所有受访者描述的作案手法都相似。特种部队成员乘坐无牌照黑色小货车抵达，封锁该地区的出入口。他们穿着黑色衣服，戴套头露脸

³⁴ 非政府组织“委内瑞拉监狱观察站”的数据显示，2019 年前三个月有 37 名囚犯死于与健康相关的原因（肺结核、营养不良、肝炎、沙门氏菌、肺炎和艾滋病）（见 www.oveprisiones.com/desnutricion-enfermedades-y-violencia-mataron-a-46-presos-en-el-1er-trimestre-2019/）。

³⁵ 2016 年，政府共记录了 17,407 起凶杀案，2017 年为 14,665 起，2018 年为 10,598 起。

³⁶ 2015 年 7 月至 2017 年 3 月，总检察长办公室记录了 505 人在解放人民行动中被杀的情况（“2015 年 7 月至 2017 年 3 月委内瑞拉政府部门涉及解放人民行动的行动”）。见 <https://lortegadiaz.com/wp-content/uploads/2017/10/Folleto-OLP-2017.pdf>。

³⁷ 非政府组织“委内瑞拉人权教育行动计划”2019 年第一季度报告有 275 人被杀。非政府组织“受害者监测报告”称，仅 2018 年，加拉加斯就有 256 人被杀。非政府组织“受害者亲属委员会”报告称，2017 年至 2018 年期间有 3,684 人被杀，玻利瓦尔国家警察特别行动部队对其中 28% 的案件负有责任。

帽，无任何个人身份证明。他们还携带长枪。受害者家属描述说，特别行动部队成员闯入他们的住宅，拿走他们的财物，对妇女和女童实施性别暴力，包括强迫裸体。在射杀之前，他们会将年轻人与其他家庭成员分开。据受访者称，几乎所有受害者胸部都中了一枪或多枪。

49. 对于每一起案件，目击者都报告了特别行动部队操纵犯罪现场和证据的方式。他们会放置武器和毒品，向墙壁或空中开枪，暗示发生了对抗，表明受害者“反抗当局”。在许多案件中，即便受害者已经死亡，特别行动部队还是会把他们送到医院，其目的显然是为了操纵尸体和修改犯罪现场。对于一些案件，当局在正式调查结束之前就宣布受害者是罪犯。

50. 当局称安全行动中的杀人原因为反抗当局。死亡人数异常之高。2018 年，政府记录有 5,287 人如此被杀，³⁸ 而非政府组织“委内瑞拉暴力观察站”报告如此被杀的至少有 7,523 人。³⁹ 2019 年 1 月 1 日至 5 月 19 日期间，政府报道有 1,569 人因反抗当局而被杀。⁴⁰ 委内瑞拉暴力观察站报道称，2019 年 1 月至 5 月期间，至少有 2,124 人如此被杀。⁴¹ 人权高专办分析的资料显示，许多这类杀人行为都可能构成法外处决。

51. 考虑到受害者概况、安全行动作案手法以及特种行动部队往往在行动结束后出现在社区的事实，人权高专办担心当局可能在以特种行动部队和其他警卫队作为工具，令人民心生恐惧，从而维持社会控制。

52. 此外，人权高专办还记录了特别行动部队为报复六名年轻男子参与 2019 年反政府抗议活动而予以处决的案件。这些法外处决系在示威游行结束后按照上述作案手法趁非法突袭民宅时实施。

四. 受害者获得有效司法救助和充分补偿

53. 政府承认，在对所有人的司法救助方面存在一个问题，已请求人权高专办协助解决这一问题。政府资料显示，截至 2019 年 6 月，已有 44 人被拘留，33 人被签发逮捕令，原因是被控对 2017 年和 2019 年示威游行期间的杀人行为负责。特种行动部队五名成员因 2018 年发生的事件被判谋杀未遂、滥用武器和模拟应受处罚的行为。此外，特种行动部队 388 名成员正在接受调查，原因是在 2017 年至 2019 年期间实施了谋杀、残酷对待和非法突袭民宅。

54. 本报告强调的侵犯人权行为的大部分受害者均未获得有效的司法救助和补救。受访者表示，由于担心遭到报复和对司法系统缺乏信任，几乎没有人投诉。即使投诉，当局也不会展开迅速、有效、彻底、独立、公正和透明的调查。

55. 例如，2017 年大规模抗议活动中的被害人家属在行使了解真相、获得正义和赔偿的权利方面继续面临持久障碍，大部分调查都毫无进展。此外，家属(特

³⁸ 政府提供的资料。

³⁹ 委内瑞拉暴力观察站，“2018 年暴力年度报告”，可查阅 <https://observatoriodeviolencia.org.ve/ovv-lacso-informe-anual-de-violencia-2018/>。

⁴⁰ 政府提供的资料。

⁴¹ 委内瑞拉暴力观察站提供的资料。

别是妇女)受到情报机构和警察的威胁和骚扰,一些家属被迫离开该国。特别行动部队行动期间的被害人家属也未能讨回公道。他们面临多重障碍,包括检察官不愿意受理投诉,以及被剥夺获得信息、保护措施及社会心理支助的途径。

56. 2018 年指出的有罪不罚因素仍然存在,包括警卫队和武装部队在调查中缺乏合作,警卫队篡改犯罪现场和证据,司法程序遭到不当延误,检察官和法官流动率高,以及高级官员事实上享有豁免权。⁴² 司法机关缺乏独立性及其内部腐败也是受害者寻求正义和赔偿所面临的主要障碍。

57. 总检察长办公室经常不履行其调查和起诉犯罪人的义务,监察员对侵犯人权行为保持沉默。侵犯人权行为的受害者和证人既得不到这些机构的保护,也得不到政府和警察的保护。此外,总检察长还污蔑和诋毁政治反对派成员和政府批判者,违反无罪推定原则,为公众舆论推波助澜。

58. 在寻求真相、正义和赔偿的斗争中,妇女往往首当其冲。她们跟踪和参与调查刑事诉讼的环境往往充满敌意。据报道,妇女受到执法人员、检察官和法院工作人员等公职人员威胁、虐待和侮辱。由于受到公开羞辱和污蔑,这些妇女还面临社会排斥。除了讨回公道,这些妇女常常还要承担其他责任,成为主要照料者,抚养其他受抚养人,和(或)成为养家糊口的人。

59. 真相、正义、和平与公共安宁委员会成立近两年后,仍未就 1999 年至 2017 年发生的政治暴力事件发表报告。⁴³ 该委员会授予了经济补偿,并为在 2017 年抗议活动中死亡的 50 名受害者的 107 名亲属提供了法律援助、心理援助、医疗保健和社会保护措施。然而,人权高专办采访的家庭认为,在无寻求真相、正义和赔偿的公正程序的情况下,这种财务支助企图收买他们,让他们保持沉默。政府资料显示,截至 2019 年 5 月 29 日,根据委员会的建议,已有条件地释放了 193 名因参与抗议活动而被拘留者。⁴⁴

五. 危险群体

A. 土著人民

60. 土著人民占委内瑞拉玻利瓦尔共和国人口的 2.5%,有 50 多个土著群体。⁴⁵ 在个人层面,他们面临着与一般人群一样的人权挑战,只是往往不成比例,且(或)方式不同。同时,他们作为土著人民的集体权利也面临挑战。

61. 许多土著人民的经济和社会权利受到人道主义局势不成比例的影响,特别是他们的适当生活水准权,包括食物权和健康权。2019 年 2 月,委内瑞拉玻利瓦

⁴² 联合国人权事务高级专员办事处,“委内瑞拉玻利瓦尔共和国境内的侵犯人权行为:每况愈下,看不见尽头”,2018 年 6 月。

⁴³ 制宪大会于 2017 年 8 月 8 日成立了真相、正义、和平与公共安宁委员会,以审查和报告 1999 年至 2017 年的政治暴力事件,包括相关的侵犯人权行为。据人权高专办观察,该委员会不符合真相委员会的相关国际标准。

⁴⁴ 政府提供的资料。

⁴⁵ 国家统计局,“2011 年全国人口与住房普查”,可查阅 www.ine.gob.ve/index.php?option=com_content&view=category&id=95&Itemid=9#。

尔共和国关闭边境，⁴⁶ 对传统领土横跨边境两侧的土著群体(如瓦尤人)造成了灾难性后果。

62. 土著人民对其传统土地、领土和资源的集体权利正受到侵犯。他们失去了对土地的控制权，原因包括国家行为体的军事化。近年来，除有组织犯罪团伙和武装团体的存在之外，国家行为体的存在也造成了土著人民领土上的暴力和不安全。

63. 采矿业，尤其是亚马逊州和玻利瓦尔州(包括奥里诺科河矿区)的采矿业导致各种集体权利受到侵犯，包括保持习俗、传统生活方式和与土地的精神关系的权利。采矿业还严重影响环境和健康，例如疟疾病例增加以及水道污染。采矿业的对土著妇女和女童产生了不同的影响，她们面临的人口贩运危险越来越大。未能就采矿活动同土著人民协商的情况构成了对他们协商权的侵犯。

64. 在 2019 年的暴力环境中，人权高专办记录了土著人民的 7 例死亡。土著当局和领导人，包括妇女，经常受到国家行为体的威胁和攻击，这影响到他们的自决权。在玻利瓦尔州，反对政府的培蒙社区，尤其是土著当局和领导人面临着国家行为体有针对性的镇压。

65. 2019 年 2 月，在近邻巴西可能会提供援助的情况下，培蒙领土发生了暴力事件。然而，这些事件的发生并不孤立，而是正值政府与培蒙社区之间关系紧张之时。社区报告称环境越来越不安全，去年甚至有多人被杀。

66. 2 月 22 日，士兵向 Kumaracapay 的培蒙社区成员开枪，造成 3 人死亡，12 人受伤。在这些事件中，四名士兵被培蒙人扣留，据报受到虐待。2 月 23 日，玻利瓦尔国民警卫队对圣埃伦娜德瓦伊伦镇内外的土著人和非土著人，包括前往边境接受援助的人过度使用了武力。目击者称攻击和混乱持续了一天一夜，玻利瓦尔国民警卫队从装甲车上不分青红皂白地近距离开枪扫射，还对当地医院进行了攻击。由于缺乏药品和用品，伤者被转移到 200 公里外的一家巴西医院，许多人在那里接受了手术，还将面临数月的康复治疗。人权高专办证实，军队行动造成了 7 人死亡(4 名土著人、3 名非土著人)，26 人被射伤。至少 63 人(土著和非土著)遭到拘留。被拘留者受到虐待。人权高专办感到关切的是，有证人证词表明可能还有许多人被杀；同时关切的还有，报告表明可能存在万人坑，这值得进一步调查。该国尚未对这些事件展开独立、公正的调查。

67. 在这些事件期间，军队控制了以前由土著人控制的 Maurak 培蒙社区机场。截至本报告编写时，Maurak 和另外两个社区仍然处于军事化状态。

68. 上述事件迫使至少 966 名培蒙人逃往巴西，⁴⁷ 大多数受访者表示，他们因害怕迫害而不会回国了。这些事件和随后的流离失所以对培蒙人造成了无法弥补的伤害，他们的个人和集体权利受到侵犯，涉及他们的习俗、领土和自决。

⁴⁶ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国边境于 2019 年 2 月 22 日关闭。与阿鲁巴和巴西的边境于 2019 年 5 月 10 日重新开放，与哥伦比亚的边境于 2019 年 6 月 10 日部分重新开放。

⁴⁷ 委内瑞拉刑事论坛提供的资料。

B. 移民和难民

69. 自 2018 年以来，被迫离开委内瑞拉玻利瓦尔共和国的人数急剧增加，截至 2019 年 6 月 6 日已超过 400 万人。⁴⁸ 哥伦比亚接收的委内瑞拉移民最多，其次是秘鲁、智利、厄瓜多尔、巴西和阿根廷。

70. 侵犯食物权和健康权是移民的主要驱动因素。许多人寻求对他们有尊严的生命权的保护。其他驱动因素包括暴力、不安全、基本服务崩溃以及教育系统恶化。对妇女的额外驱动因素包括缺乏产前和产后保健以及反家庭暴力的保护机制不足。政治迫害也迫使许多委内瑞拉人寻求庇护。⁴⁹ 儿童和老年人往往被留了下来，由祖母承担照顾责任。

71. 侵犯经济和社会权利，不仅驱动了移民，还影响到人们离境的状况、迁徙方式以及在移民期间所面临的弱势境地。移民的健康状况本来就不稳定，如果在接收国难以获得医疗保健，便是雪上加霜。此外，不管以前社会经济地位如何，移民离境时通常只有很少或根本没有积蓄。有些人甚至没有钱乘坐任何公共交通工具，除了徒步远行，别无选择。这些“步行者”踏上令人精疲力竭的旅途，风餐露宿，暴露于恶劣天气，没有适当住所，缺乏食物、安全饮用水和卫生设施。他们面临着武装盗窃和其他虐待的风险。一旦出国，许多人还面临着如何将食品、药品和钱寄回家的压力。

72. 移民在过境国和目的地国所面临的挑战，如缺乏正规移民身份、生活条件不足、剥削劳工、歧视和仇外等，对其在委内瑞拉玻利瓦尔共和国境内出现的弱势处境更是雪上加霜。这些弱势因素加上情色化性别成见，加重了移民特别是移民妇女和女童遭受贩运、性剥削和性别暴力的危险。

73. 委内瑞拉人在取得证件或证件合法化方面面临着障碍，这侵犯了他们离开本国权和身份权。这些障碍还对获得国籍的权利和家庭生活权产生了不利影响，阻碍家庭团聚、正常入境和居住，并妨碍获得教育、医疗保健和体面工作的能力。离开或重新进入委内瑞拉玻利瓦尔共和国的移民往往是勒索和非法征用的受害者，特别是落到玻利瓦尔国民警卫队手中的移民。此外，关闭边境加上前往过境国和目的地国的额外要求迫使移民利用非官方过境点，因此增加了他们遭受虐待的危险。政府资料显示，2017 年至 2019 年期间，总检察长办公室登记了 85 起针对身份证明、移民和外来移民管理局官员的投诉；196 名官员正在接受调查，87 名受到指控，34 名以腐败指控被定罪。

74. 政府资料显示，自 2018 年以来，已有 14,070 名委内瑞拉人按照返回家园计划回国。⁵⁰ 委内瑞拉玻利瓦尔共和国的侵犯人权行为，包括侵犯食物权和健康权的行为产生了基于国际人权法和人权标准的保护需求，包括与阻止回归有关的义务。此外，这些侵犯人权行为造成了弱势处境，标志着同样需要人权保护的各阶段移民进程。

⁴⁸ 见 <https://r4v.info/en/situations/platform>.

⁴⁹ 联合国难民事务高级专员公署(难民署)，“委内瑞拉人国际保护考虑因素指导说明：更新一”，2019 年 5 月。

⁵⁰ 政府提供的资料。

六. 结论

75. 人权高专办认为有合理理由相信，委内瑞拉玻利瓦尔共和国发生了严重侵犯经济和社会权利，包括食物权和健康权的行为。直到最近，该国政府一直拒绝承认危机的规模，也未采取适当措施。随着经济危机的加深，当局开始根据政治理由，以歧视性方式利用社会方案，将其作为社会控制的工具，不成比例地影响到妇女。最近的经济制裁正在加剧经济危机，这最终将加重对人民享有经济和社会权利的不利影响。

76. 十多年来，委内瑞拉玻利瓦尔共和国通过和执行了一系列限制民主空间、削弱公共机构和影响司法机关独立性的法律、政策和惯例。虽然采取这些措施的公开目的是维护公共秩序和国家安全，以应对所谓的内部和外部威胁，但这些措施加强了国家机构的军事化，增加了在情报收集和防御任务中对平民的利用。

77. 这一背景使该国政府得以实施了许多侵犯人权的行为。当局特别针对的是某些个人和群体，包括政治反对派成员和被认为对政府构成威胁的人，因为他们有能力阐明批判性立场并动员其他人。这种有针对性的镇压表现为大量侵犯人权行为，这可能构成了政治迫害。必须进一步调查这些侵犯人权行为，以确定有关国家和个人的刑事责任。

78. 过去几年，据称有数千人在与国家武装力量的冲突中被杀，主要是年轻人。有合理理由相信，其中许多杀人行为构成了警卫队执行的法外处决，特别是玻利瓦尔国家警察特别行动部队执行的法外处决。人权高专办感到关切的是，当局可能将特别行动部队、也可能将其他警卫队作为社会控制政策的一部分。必须立即调查这些杀人行为，以确保追究犯罪人的责任，并保证不再发生。

79. 委内瑞拉土著人民的个人和集体权利面临严重侵犯。人权高专办特别关切的是，有关针对土著当局和领导人的威胁和暴力的报告，以及对反对政府的培蒙人有针对性的镇压。需要进一步调查土著人民的权利，特别关注对土著人民的镇压以及侵犯他们对土地、领土和资源的集体权利的行为。

80. 该国系统地剥夺了侵犯人权行为受害者寻求真相、正义和赔偿的权利。有罪不罚使得侵犯人权行为一再发生，犯罪人胆大妄为，受害者无人问津。人权高专办感到关切的是，如果情况得不到改善，委内瑞拉空前的移民和难民潮队伍将继续壮大，而那些留守者的生活条件则将每况愈下。

七. 建议

81. 人权高专办呼吁委内瑞拉玻利瓦尔共和国政府立即：

(a) 采取一切必要措施，确保可以获得且易于获得食物、水、基本药品和医疗保健服务，包括全面的预防性医疗保健方案，特别关注儿童和孕产妇服务，包括性和生殖医疗保健；

(b) 立即采取措施，制止、补救和防止侵犯人权行为，特别是严重侵犯人权行为，例如酷刑和法外处决；

(c) 对侵犯人权行为，包括杀害土著人民的行为，展开迅速、有效、彻底、独立、公正和透明的调查，并将犯罪人绳之以法；

- (d) 释放所有被任意剥夺自由者；
- (e) 制止、公开谴责、惩罚和阻止一切政治迫害和有针对性的镇压行为，包括污蔑言论和诽谤运动；
- (f) 采取有效措施，保护人权维护者和媒体专业人员；
- (g) 停止对土著人民(包括领导人)的一切恐吓和攻击，确保他们得到保护，并采取一切必要措施，保护他们的个人和集体权利，包括他们的土地权；
- (h) 停止和防止在示威游行期间过度使用武力；
- (i) 解散玻利瓦尔国家警察特别行动部队，在国际社会的支持下，建立公正、独立的国家机制，对安全行动期间的法外处决展开调查，确保追究犯罪人的责任，为受害者提供补救；
- (j) 采取有效措施，恢复司法系统的独立性，并确保总检察长办公室和监察员的公正性；
- (k) 以对性别问题敏感的方式确保受害者获得补救和赔偿的权利，保证保护他们免遭恐吓和报复；
- (l) 确保包括儿童在内的所有人拥有身份证明和证件的权利；
- (m) 同意并促进设立人权高专办常设国别办事处。

82. 此外，人权高专办呼吁该国政府：

- (a) 定期公布按性别、年龄、种族和地点分类的全面保健和营养数据，除其他外，可用于制订和实施全面人道主义危机应对措施；
- (b) 以便于评估开支的透明和可问责方式，最大限度地为逐步实现经济和社会权利分配可用资源；
- (c) 容许查阅与公共利益有关的资料；
- (d) 确保以透明、非政治化、非歧视的方式提供所有社会方案，包括通过实施有效的监督和问责制措施；
- (e) 提高可预防疾病的疫苗接种率，并采取适当措施控制传染病的爆发；
- (f) 优先采取减少早孕的措施，并确保所有关于性和生殖健康权利的计划都包括可衡量的指标和监测机制；
- (g) 撤销对传媒报道的封锁，并停止对媒体的其他审查措施；保证对因特网和社交媒体的访问，包括访问新闻网站，保证管理机构在分配无线电频谱频率方面的公正性；
- (h) 解除亲政府武装平民团体(武装团体)的武装，并予以解散，且确保对其罪行展开调查；
- (i) 保护个人(包括迁徙中的个人)远离国家机构的虐待、腐败和勒索；
- (j) 批准《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约任择议定书》和《保护所有人免遭强迫失踪国际公约》。

83. 人权理事会可要求人权高专办专门确保对委内瑞拉玻利瓦尔共和国境内侵犯和践踏人权行为追究责任，包括加强其对人权状况的监测、记录、分析和公开报告。
