

执行摘要

孟加拉的罗兴亚难民 面临危机升级

主要发现

什么新发现？ 武装团体之间的地盘之争和援助的减少加剧了孟加拉难民营的恶劣状况，自 2017 年以来，孟加拉难民营居住着近百万罗兴亚人。达卡和内比都（Naypyitaw）正在推动将难民遣返缅甸，但鉴于不安全局势和缺乏公民身份及其他保障，大规模的遣返是不切实际的。

为什么重要？ 达卡方面迫切推动遣返，限制了难民在孟加拉的行动自由和工作能力，而对援助组织的限制也导致了提供人道主义援助的成本提高。难民为了生存，采取了极端的手段，包括加入犯罪团伙和尝试危险迁移。

应采取何行动？ 外国政府可通过增加对人道主义援助的支持，为罗兴亚难民提供紧急救济。鉴于危机可能会拖延，达卡应调整政策，提升援助效率，并在捐助方的支持下促进难民自立更生。另外，有必要对难民营的管理进行全面改革。

孟加拉近一百万名罗兴亚难民逃离缅甸若开邦六年后，他们距离返回家园的目标遥不可及。2021年的缅甸政变使大规模遣返的前景更加渺茫，而拥挤的难民营面临着安全和经济不断恶化的情况。地方当局未能保护罗兴亚人的安全，使他们免受争夺难民营控制权的武装团体和犯罪团伙的威胁。由于相互竞争的优先事项和财政限制，国际援助正在减少，而孟加拉政府限制难民赚取收入，进一步加剧了情况的恶化。捐助者应迅速将人道

主义援助增加到接近以前的水平，并与政府合作改变政策，为更多的难民提供自立更生的机会。此外，孟加拉还需改革难民营的治理，部分原因是为了让罗兴亚人能够发挥更大的平民领导作用。

在过去的十二个月内，敌对武装团体之间的地盘争夺战困扰着孟加拉南部科克斯巴扎尔地区庞大的难民营。曾经占主导地位的若开罗兴亚救世军（ARSA）与罗兴亚团结组织（RSO）等团体之间的战斗已造成数名难民死亡，而武装团体或犯罪团伙绑架难民以勒索赎金的案件也增加了，2023 年案件增加近四倍。早些时候暴力事件只发生在夜间，但现在武装分子白天在营地游荡，挥舞着刀子和当地制造的枪支，威胁居民并杀害敌方。自 2020 年 7 月以来一直负责难民营安全的孟加拉武装警察队不仅缺乏保护难民的资源，而且似乎还卷入了同谋：其成员被指控勒索、绑架甚至折磨罗兴亚人，而罗兴亚人几乎无法寻求救援。

同时，国际社会对罗兴亚难民的人道救援支持正在削弱。2022 年联合国的人道主义呼吁仅获得 63% 的资金，而 2023 年迄今的认捐额急剧下降。因此，人道主义组织不得不缩减关键服务；其中最为显著的是，联合国世界粮食计划署（WFP）被迫两次削减粮食配给，从每人每月 12 美元减少至 8 美元，相当于每天仅有 27 美分。这些削减是毁灭性的，因为大多数难民严重依赖援助。孟加拉政府旨在阻止罗兴亚人融入社会的限制，意味着找到合法工作极为困难。随着俄罗斯全面入侵乌克兰，粮食价格上涨进一步加剧了这个问题。已经有迹象表明援助削减正在产生一

系列不良影响，包括儿童营养不良率上升和亲密伴侣暴力案例增加。

继 2018 年和 2019 年两次遣返尝试失败后，内比都和达卡于 2023 年初推进了一个试点项目，第一阶段将遣返超过一千多名难民。双方以及发挥调解作用的中国都渴望取得进展，尽管原因不同：缅甸军政权相信，难民遣返将有助于其在国际法庭上对抗 2017 年关于种族灭绝的指控辩护。而孟加拉总理谢赫哈西娜政府希望这将在 2024 年 1 月的大选中对其有利。然而，遣返尝试可能不会成功。难民对内比都对其安全的保证持怀疑态度，并对其拒绝自动授予他们公民身份持谨慎态度。他们有充分的理由保持谨慎。自 2021 年政变以来，缅甸的情况变得更糟，而且在 11 月，缅甸军队与该国内最强大的少数民族武装团体之一的反叛若开军（Arakan Army）在若开邦爆发了新的战斗，这使得安全、尊严和自愿的遣返几乎是不可能的。

不安全局势加剧、援助减少以及遣返停滞这三个问题是紧密相连的，造成了一场有可能失控的危机。孟加拉政府的限制加深了难民对援助的依赖，并增加了人道主义应对措施的成本。达卡的政策也与现实相悖，现实是数以万计的难民已经在难民营周围的城市中从事非法工作，由于他们的非法身份而经常遭受剥削，并且被迫向执法人员行贿。

由于近期缺乏返回缅甸的前景，在难民营中不断加剧的贫困和绝望，迫使许多罗兴亚人做出艰难的决策，包括年轻男子为了薪酬而加入武装团体或犯罪团伙，以及一些家庭为了减少需要照顾的人口让少女早婚。数千名绝望的难民为了抵达马来西亚，踏上了危险的跋涉。与此同时，尽管一般规定禁止他们离开难民营，有不明数量的人不顾危险，悄悄返回若开邦，或在孟加拉的其他地区消失。

孟加拉需要与国际伙伴合作打破当前的恶性循环。它应该为可持续的应对措施奠定基础，承认危机的长期性质，同时继续敦促缅甸当局创造适宜的条件进行遣返。捐助者在支持建立自力更生、减少对援助依赖的倡议

方面发挥着至关重要的作用。然而，要实现这一目标，达卡必须重新考虑其政策，允许进行紧急救援以外的活动。在此期间，捐赠者应该将人道主义资金恢复到一个足以让难民有尊严生活的水平，首要保障是提供他们足够的食物。为了应对日益严重的不安全问题，孟加拉需要彻底改革难民营的治安方式，允许更多难民发挥平民领导作用，并采取更有力的措施打击那些为个人私利而利用难民危机的犯罪分子。

**克斯巴扎尔/达卡/布鲁塞尔，
2023年11月6日**