



## 伊拉克爆发全球最大的难民危机

■李小丽

2006年和2007年,最令世人瞩目的难民事态是伊拉克出现的难民潮,其速度之快,规模之大,国际社会普遍出乎意料。

伊拉克战争之后,美英联军一直无法完全控制伊拉克全国局势,残余抵抗势力利用自杀式爆炸袭击等各种方式持续不断发动攻击,国家安全始终处于不稳定状态。2005年,美军正式向伊拉克政府移交权力之后,伊拉克进入重建恢复阶段,民族和解的进程未能获得预期的结果。美军对国内抵抗组织的军事打击产生了“蜂窝效应”,招致更多的武力报复和自杀袭击。对伊拉克国家机器的破坏触发了国内宗教派别对权力的争夺和激烈冲突,国内各种教派之间的矛盾反而进一步加剧,形成了事实上的教派

割据。目的并不相同的自杀式炸弹和恐怖袭击此起彼伏,国家处于一片混乱状态。2006年2月22日,什叶派圣城萨迈拉金顶清真寺被炸毁之后,引发了什叶派与逊尼派穆斯林之间的武装冲突和报复仇杀,恐怖暴力事件接连不断,境况愈演愈烈,国家陷于内战边缘。动荡的局势致使大批普通民众对国家的政治走向、安全环境和发展前景丧失信心,开始走上逃亡道路。

毗邻伊拉克的邻国首先受到难民潮的冲击。叙利亚对待伊拉克难民持同情和较为开放的态度,逃到叙利亚边境的伊拉克难民都可以顺利入境,并得到比较妥善的安置。难民在叙利亚可以购置房产,接受基础教育,相互通婚,与人合伙

可以就业,甚至可以享受半价医疗服务。2006年上半年,进入叙利亚的伊拉克难民呈现暴发式增长。至2007年4月,进入叙利亚的伊拉克人已增至120万人,并且还在以每天2000人的速度登记注册难民。2007年9月,联合国难民署估算滞留叙利亚的伊拉克人约有140~150万人,联合国难民署驻大马士革的办事机构门前经常出现数千伊拉克人申请难民资格的长队,在叙利亚的一些城镇已经出现了被称为“小巴格达”和“小纳杰夫”的伊拉克难民聚集区。汹涌的伊拉克难民潮使叙利亚不堪重负,不得不采取限制伊拉克人入境的措施。2007年9月10日,叙利亚取消了伊拉克人进入叙利亚自动获得3个月签证的制度,除商人和学者之外,禁止伊拉克

护照持有者无签证进入叙利亚。

约旦是伊拉克难民潮流向的第二大目的地,主要来自巴格达和伊拉克西部地区。2007年4月,联合国难民署估计进入约旦的伊拉克难民已达到50~75万人。对于仅有600万人口的小国来说,是一个相当大的负担和压力。约旦在2007年1月就对伊拉克难民采取了关闭边境的措施,取消了伊拉克人的免签证制度,在边境采取比较严格的边境检查,只允许老弱病残难民入境,禁止理由不充分的年轻伊拉克人入境,无视禁令者将作为非法移民遣返。

陆续进入埃及、伊朗、黎巴嫩等中东其他国家躲避仇杀和战火的伊拉克难民也聚集成可观的群体,总数也有35万人以上。

通过各种渠道分散进入发达国家寻求庇护的伊拉克人在2006年上升到世界首位,成为在欧洲寻求庇护最多的族群。2007年上半年继续以每月3000人的速度增长,在世界36个发达国家提出难民申请的伊拉克人达到了1.98万人,约占同期全球寻求庇护人数的14%。

伊拉克难民增势迅猛,2006年增长了5.5倍。至2007年9月,在世界各地的伊拉克难民和寻求庇护者总数已达到了250.7万人,一跃超过阿富汗成为仅次于巴勒斯坦的世界第二大难民群体。

### 国际社会的反应

为应对日益严重的伊拉克难民危机,国际社会联手做出了反应。2007年4月17日,60多个国家在日内瓦召开会议,商讨伊拉克难民问题,并敦促美国和伊拉克承担相应的国际责任。联合国秘书长发表视频讲话,“希望

会议可以为伊拉克难民带来更多的保护和支持”,有关国家“保持边界开放,不对难民进行强制遣返”。联合国难民署扩大了其人道主义行动区域的范围,大幅度调整了2007年援助伊拉克的预算资金,向伊拉克难民的主要庇护国约旦、叙利亚等国家提供具体协助和支持,建设临时难民居住中心,帮助收容难民的社区中心恢复和改善学校、诊所的条件,并通过提供咨询和特殊关怀照顾妇幼等弱势群体。在一线处理伊拉克难民事务的联合国难民署工作人员已超过300人。2007年8月中旬,伊拉克的难民局势越来越严峻,联合国难民署不得不提出将大约12000人伊拉克难民转移至第三国安置的解决方案。

美国政府在公开场合对伊拉克难民危机保持沉默,但在2007年采取一系列措施努力减缓伊拉克难民危机带来的影响。美国负责民主和全球事务的副国务卿葆拉·多布里扬斯基2007年2月14日宣布,美国计划年底前接收7000名伊拉克难民,缓和国际、国内对美国在处理伊拉克难民问题上的批评和指责。2007年3月12日美国委派负责人口、难民和移民事务的助理国务卿埃伦·绍尔布赖访问与美国关系紧张的叙利亚,希望借助叙利亚的力量帮助解决伊拉克难民问题。与此同时,美国也加大了向伊拉克难民提供援助的力度。2007年7月12日,美国再次向联合国难民署捐款1900万美元,为在约旦、叙利亚、黎巴嫩等国家的伊拉克难民以及国内流离失所者提供急需的人道主义援助,用于难民的基本医疗、法律援助、安置活动和难民儿童教育。2007年8

月28日,美国再次捐款30万美元给联合国难民事务高级专员公署(难民署)和联合国儿童基金会,用于教师招聘和培训、建设教学设施等项目。在本财年,美国向伊提供的人道主义援助,包括直接通过美国国际开发署(USAID)提供的款项总数已超过1.83亿美元。

### 影响和后果

伊拉克出现难民危机,不仅对周边国家的经济发展、社会管理和国家安全带来重大影响,也给十分复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。

周边国家承担巨大经济负担 伊拉克产生的难民约有85%在叙利亚和约旦,大量难民的流入引起约、叙两国领导人对国家安全和地区稳定的担忧。约旦内政部长法伊兹2007年4月4日谈到伊拉克难民问题时表示“我们承受着一个沉重的负担,特别是从经济的角度考虑”。叙利亚副总统沙雷2007年4月30日会见在欧盟负责发展和人道主义援助事务的委员米歇尔时认为,美国和以色列奉行的暴力和武力政策,导致中东地区出现数百万伊拉克和巴勒斯坦难民,为阿以实现真正和平设置了主要障碍,美以两国应该为大批巴伊难民涌入阿拉伯邻国负责,承担恢复中东地区安全、帮助发展中东地区经济的责任。

严重削弱伊拉克现政权的执政基础 伊拉克目前有2900多万人口,持续增长的难民潮使伊拉克流失了国民人口的8.7%,其中大部分是普通民众,也有很多是伊拉克重建急需的医生、工程师等专业技术人员和熟练工人。据美国难民与移民委员会发表的报告显示,伊拉克的专业



人员中已有40%以上出国避难。这些人员的流失,对伊拉克恢复经济建设产生了重大影响。更为重要的是,无论这些人的政治倾向如何,选择难民之路对伊拉克现政权都是一种背弃和政治上的否定,直接构成对当权者执政能力的挑战。

近期逃离伊拉克、前往西方发达国家避难的伊拉克人,从人员构成上看,有许多是曾经为美军及伊拉克现政权工作或提供过帮助的人。尽管这些人的政治主见不同,本意是为伊拉克服务或为生活所迫,但在混乱的局势和不同的政治观念下,帮助美军和美国政府的行为倍受争议,他们被国内伊拉克反美武装视为“叛徒”,以至遭致追杀和恐吓,相当一部分人不得不直接面对生命威胁时逃离伊拉克。这类人员本应是美国构建民主政体和伊拉克政府赖以依靠的主体阶层。他们沦为难民出走,不仅增

加了伊拉克“政治重建”的困难,严重削弱美国在伊拉克推行民主改造的政治基础,也使伊拉克现政权失去执政的基础力量。

美国在伊拉克陷入被动局面 美国发动伊拉克战争有着深层次的战略考虑。在政治上,其战略目标是在伊拉克建立一个西方式的民主政权,为中东阿拉伯国家树立一个民主的样板。同时,以强大的军事存在和政治影响力,实现对伊拉克的周边国家伊朗和叙利亚实现战略遏制。前任美国国务卿鲍威尔曾经说过:“伊拉克战争的成功在于推翻了萨达姆的独裁统治,消除了他对本国人民、伊拉克周边地区和国际秩序的威胁,为伊拉克和平创造了机会。”大量冲突后难民的出现,使美国期待的伊拉克政治走向产生了事与愿违的发展,国际社会和美国国内公众普遍开始质疑伊拉克战争的基本理据和布什政府的中东政策。

美国为避免难民在国际上产生负效应,吸取阿富汗战争的教训,把防止大规模难民潮作为其推行全球反恐安全战略的重要举措。在伊拉克战争开始之前,做了大量的预防工作。通过大量使用精确制导武器、拨出大额专款安排难民救济、投放传单、单频收音机以及利用非政府组织先期介入等手段,比较成功地抑制了通常战争初期都会出现的大量难民外逃和平民出走现象。2003年进入约旦申请避难登记的伊拉克人有3345人,进入叙利亚的只有976人。至布什宣布战争结束时,伊拉克并未出现联合国难民署和国际社会早期预计的大规模难民潮。

伊拉克在恢复重建过程中出现大规模难民潮,不仅使美国早期防止难民危机的努力付之东流,而且反映了诸多政治信息。其一,表明布什政府高估了军事实力和手段的作用,美国并不能完全驾驭伊拉克的政治走向与安全形势。其二,美国严重低估了发动伊拉克战争的政治后果,根本无法用西方民主模式统一伊拉克的国家政治认同。其三,美国正在逐渐丧失在伊拉克的控制力和影响力。上千亿计的战争投入面临制造“失败国家”的窘境。2006年,美国伊拉克问题研究小组提出的一份研究报告指出“如果伊拉克局势继续恶化,后果将非常严重,可能导致伊拉克政府崩溃并引发一场人道主义灾难”,“美国在全球的地位可能受损,美国人民的分化可能加剧”。研究报告的预示不幸言中,美国依靠国家和军事实力对外输出西方民主政治的努力受到了一次空前沉重的打击和挫折。◆

【责任编辑】林京