

QUAN HỆ QUỐC TẾ

NHÌN LẠI MÂU THUẤN GIỮA QUỐC HỘI VÀ CHÍNH PHỦ MỸ XUNG QUANH CUỘC NỔI DẬY Ở ĐÔNG PAKISTAN NĂM 1971

Đỗ Trọng Quang

Tình hình Đông Pakistan năm 1971, và mâu thuẫn giữa Quốc hội với Chính phủ Mỹ

Năm 1971, tình hình náo loạn ở Pakistan lên tới đỉnh điểm khi nhân dân miền Đông nổi dậy đòi ly khai chính quyền trung ương để thành lập một quốc gia riêng gọi là Bangladesh. Trong khi sự dính líu của Hoa Kỳ ở Việt Nam đang phải đối mặt với lời chỉ trích gay gắt của quần chúng, thì chính sách đối ngoại của Chính phủ Mỹ càng bị Quốc hội xem xét tỉ mỉ hơn trong những năm đầu thập kỷ 70. Những diễn biến xảy ra, khi chế độ quân sự Pakistan đàn áp tàn bạo cuộc nổi dậy của quần chúng miền Đông, đã thu hút sự quan tâm của Quốc hội đối với thái độ chính quyền Nixon về vấn đề này.

Quốc hội Hoa Kỳ phản ứng mau lẹ trước cuộc khủng hoảng Đông Pakistan. Báo cáo về việc quân đội Pakistan tàn sát dân chúng miền Đông, và thái độ cố tình im lặng của chính quyền Nixon trước cuộc trấn áp, khiến nhiều nghị sĩ phẫn nộ. Tường thuật của báo chí về hành động tàn ác của quân đội Pakistan, cộng với những thông tin nhạy cảm mà một số quan chức Mỹ bí mật trao cho Quốc

hội, khiến các nghị sĩ có đủ bằng chứng để đòi hỏi Chính phủ Mỹ phải có câu trả lời cụ thể cho cuộc khủng hoảng ngày càng sâu sắc ở tiểu lục địa Ấn Độ.

Ngày 2/4/1971, Thượng nghị sĩ Edward Kennedy thuộc đảng Dân chủ, Chủ tịch Ủy ban về Người tị nạn của Thượng viện, phàn nàn rằng Chính phủ “im đi những báo cáo từ Pakistan về việc bắn giết bừa bãi, về cuộc chiến đấu đang tiếp diễn và nạn đói ngày càng đe dọa”, trong khi Thượng nghị sĩ Fred Harris của bang Oklahoma, cũng thuộc đảng Dân chủ, kêu gọi Chính phủ của đảng Cộng hòa cắt viện trợ kinh tế và quân sự cho Pakistan đến khi người ta biết rõ là có hay không việc tàn sát hàng loạt dân Bengal. Sức ép tăng lên đối với Chính phủ khi Quốc hội biết rằng vũ khí Mỹ được quân đội Pakistan sử dụng chống dân thường Đông Pakistan.

Ngày 6 tháng 4 năm đó, Thượng nghị sĩ William Fulbright, Chủ tịch Ủy ban Đối ngoại Thượng viện (SFRC), viết thư cho Ngoại trưởng William Rogers yêu cầu “báo cáo đầy đủ về mức độ viện trợ quân sự do Hoa Kỳ cung cấp được sử dụng ở Đông Pakistan, và nhắc Ngoại trưởng về

mục đích cung cấp vũ khí Mỹ theo Luật Viện trợ Nước ngoài. Nhiều thượng nghị sĩ nữa tham gia đòi hỏi Chính phủ giải thích về khả năng quân đội Pakistan sử dụng vũ khí do Mỹ cung cấp, và tình trạng bạo lực ở miền Đông nước đó. Ví dụ, ngày 10/4/1971, các Thượng nghị sĩ Edmund Muski (đảng Dân chủ), Walter Mondale (đảng Dân chủ), Edward Brooke (đảng Cộng hòa), và Mark Hartfield (đảng Cộng hòa) yêu cầu Chính phủ cho biết thông tin về việc cung cấp vũ khí cho Pakistan, trong khi Thượng nghị sĩ Clifford Case (đảng Cộng hòa) cùng bảo trợ một nghị quyết ở Quốc hội đòi cấm tất cả viện trợ quân sự cho Pakistan.

Tỏ ra tức giận những người cầm quyền quân sự Pakistan, Thượng nghị sĩ Fulbright từ chối yêu cầu thu xếp một buổi trình bày trước SFRC của M.M. Ahmah, phái viên của Tổng thống Pakistan đang ở Washington, trong khi cũng khoảng thời gian đó, hai ông Fulbright và Kennedy lại sẵn lòng nghe Rehman Sobhan, phụ tá của lãnh tụ Đông Pakistan là Sheik Mujibur Rahman. Vì Chính phủ không hề lên án cuộc đàn áp ở Đông Pakistan, nên các bộ phận quân chúng Mỹ bần khoản quay sang Quốc hội để bày tỏ ý kiến. Nhiều công dân Mỹ từ Đông Pakistan về nước tránh nạn đã cung cấp bằng chứng liên quan đến việc ký túc xá sinh viên bị bắn phá, nhiều nhà trí thức bị giết hại, chưa kể điện tín của nhân viên lãnh sự quán Hoa Kỳ từ Dhaka gửi về phản đối Chính phủ không muốn lên án cuộc đàn áp.

Trong một bức điện bí mật gửi Bộ Ngoại giao Hoa Kỳ, ông Archer Blood, Tổng lãnh sự Mỹ ở Dhaka, đưa ra chi tiết cụ thể về sự tàn ác của quân đội ở Đông Pakistan và đề nghị

Chính phủ đừng bỏ qua hành động quân sự đó bằng sự im lặng. Hai chục nhân viên Tổng lãnh sự quán ở Dhaka gửi một bức điện tới Bộ Ngoại giao ngày 6/4/1971 phê phán Chính phủ không tố cáo cuộc đàn áp ở Đông Pakistan. Những bức điện này gây náo động ở Bộ Ngoại giao ngay khi một bộ phận của vụ Nam Á thuộc Bộ Ngoại giao đang thúc giục Nhà Trắng áp đặt lệnh cấm vận vũ khí và viện trợ cho Pakistan.

Cơ quan lập pháp càng tỏ thái độ kiên quyết khi mà báo cáo chất đống ở Quốc hội về vụ đàn áp dân chúng Đông Pakistan cũng như về việc sử dụng vũ khí Mỹ. Quốc hội tức giận vì Bộ Ngoại giao không có khả năng thực hiện biện pháp hữu hiệu để giải quyết khủng hoảng. Tháng 5/1971, Quốc hội nhận thấy Bộ Ngoại giao đã mất khả năng đề ra chính sách về vấn đề này. Công văn của vụ Nam Á thuộc Bộ Ngoại giao gửi Nhà Trắng, đề nghị ngừng bán vũ khí và viện trợ cho Pakistan, bị trả lại với một chữ “không” mà chẳng thêm lời giải thích nào. Chẳng có gì đáng ngạc nhiên khi ngày 6 tháng 3, tức ba tuần lễ trước khi xảy ra vụ đàn áp, một phóm quan chức Nhà Trắng, do Cố vấn An ninh Quốc gia Henry Kissinger cầm đầu, quyết định “không hành động”, coi đây là cách tiếp cận tốt nhất tình hình đang phát triển nhanh chóng ở Đông Pakistan.

Christopher Van Hollen, Trợ lý Bộ trưởng Ngoại giao phụ trách về Cận Đông và Nam Á, nhớ lại rằng Kissinger đã bác bỏ đề nghị Hoa Kỳ nên khuyên Tướng Yahya Khan đừng sử dụng sức mạnh ở Đông Pakistan. Dẫn lời Tổng thống Nixon về “quan hệ đặc biệt” với chế độ quân sự của Pakistan, ông Kissinger nói rằng Tổng thống không muốn khuyên

chính quyền Pakistan dè dặt ở miền Đông. Ông nói thêm rằng, người Pakistan “sẽ mặc kệ” ngay dù Đại sứ Hoa Kỳ được chỉ thị can thiệp với Tướng Yahya Khan.

Chính phủ Hoa Kỳ tiếp tục giữ chủ trương này sau cuộc đàn áp ngày 25/3/1971. Phản ứng lại làn sóng khủng bố, một nhóm quan chức liên bộ gồm đại diện Bộ Ngoại giao, Bộ Quốc phòng, Cục Tình báo Trung ương (CIA), và Cơ quan Phát triển Quốc tế Hoa Kỳ (USAID) đã gửi một khuyến cáo lên Nhà Trắng tháng 4 năm đó. Quốc hội biết rằng mặc dù chính quyền phủ nhận, nhưng vũ khí Mỹ vẫn được gửi đến Pakistan. Quốc hội phản ứng lại chính sách “không hành động” của Nhà Trắng bằng cách thông qua một nghị quyết đòi ngừng viện trợ quân sự cho Pakistan.

Ngày 15 tháng 4, một nghị quyết nữa được hai Thượng nghị sĩ Walter Mondale và Clifford Case gửi lên Thượng viện. Được nhiều thượng nghị sĩ khác đồng bảo trợ, nghị quyết cho rằng “mọi viện trợ quân sự Mỹ và giấy phép bán vũ khí cho Pakistan nên được đình chỉ cho đến khi cuộc xung đột ở Đông Pakistan được giải quyết và việc phân phát hàng cứu trợ tại khu vực đó được thực hiện”. Sau khi tổ chức hai khóa họp liên tiếp và nghe lời giải trình của cơ quan hành pháp, SFRC nhất trí thông qua nghị quyết ngày 6 tháng 5. Đề nghị chuyển nghị quyết kèm theo cho Hạ viện, Ủy ban báo cáo rằng cách sử dụng thiết bị quân sự Mỹ tại Đông Pakistan đã vi phạm nghiêm trọng Luật Viện trợ Nước ngoài (FAA). Chính phủ Pakistan dùng vũ khí Mỹ “vào mục đích trấn áp các đại biểu được bầu tự do của nhân dân và giết hại dân thường vô tội”, chắc chắn đã lạm dụng thiết bị quốc phòng mà Mỹ

cung cấp, đặc biệt là máy bay F-86 và xe tăng M-24.

Phản kháng lại SFRC, cơ quan hành pháp nói rằng viện trợ quân sự cho Ấn Độ và Pakistan đã bị đình chỉ sau khi cuộc chiến tranh giữa hai nước đó bùng nổ năm 1965. Về việc bán thiết bị quân sự cho Pakistan, Bộ Ngoại giao nói rằng “không vũ khí nào được cung cấp từ khi bắt đầu cuộc khủng hoảng Đông Pakistan”, nhưng Chính phủ vẫn chủ trương bán thiết bị quân sự để “cho phép chúng ta vừa duy trì một cuộc đối thoại xây dựng, vừa bảo đảm rằng Pakistan không phải dựa vào nguồn cung cấp khác”. Lý lẽ này bị SFRC phản bác bằng cách thông qua nghị quyết, nhằm bày tỏ cho Chính phủ cũng như công chúng Mỹ biết cơ quan lập pháp quan tâm sâu sắc như thế nào về các diễn biến ở Pakistan.

Mặc dù Quốc hội không thể hy vọng làm thay đổi chính sách của Chính phủ, nhưng việc ủy ban mạnh nhất của cơ quan lập pháp Mỹ nhất trí thông qua một nghị quyết, khiến trách Chính phủ giữ thái độ im lặng trước hành động của chế độ quân sự đã đàn áp một phong trào dân chủ chính đáng, là một dấu hiệu về sự khẳng định vai trò hợp hiến của cơ quan đó trong vấn đề đối ngoại. Nghị quyết bị Pakistan phản ứng lại gay gắt, đại sứ nước này ở Washington gửi một bức thư phản đối đến chín thượng nghị sĩ, nói rằng nghị quyết này chẳng khác nào “lời đe dọa” và “sự can thiệp” vào công việc nội bộ nước ông ta.

Trong khi nghị quyết của SFRC còn phải đợi hai viện thông qua để có hiệu lực pháp luật, thì cơ quan hành pháp ít tỏ ra quan tâm đến tình cảm của các nhà lập pháp, Lầu Năm góc bình luận rằng hiệu quả của nghị quyết

chủ yếu chỉ có tính cách tượng trưng. Nhưng phương tiện thông tin đại chúng vẫn thường xuyên nói về hành động tàn ác của quân đội ở Đông Pakistan và việc sử dụng vũ khí Mỹ tại đó. Một tờ báo tường thuật hai tàu chở hàng của Pakistan là Sunderbans và Padma đang trên đường từ cảng New York đi Karachi, chở vũ khí Mỹ. Sự tiết lộ này làm Quốc hội Hoa Kỳ cũng như Chính phủ Ấn Độ phiền lòng vì nó trái ngược với lời thông báo của Bộ Ngoại giao Mỹ ngày 15/4/1971 về việc cấm cung cấp thiết bị quân sự cho Pakistan.

Ấn Độ chính thức yêu cầu Chính phủ Mỹ giải thích rõ việc cung cấp vũ khí, trong khi Quốc hội Hoa Kỳ cảm thấy vũ khí tiếp tục được vận chuyển cho chế độ Yahya, sau các sự kiện ngày 25 tháng 3, đã khiến mọi người nghi ngờ về tín nhiệm của chính quyền Mỹ. Vào tháng 6, Ngoại trưởng Sardar Swaran Singh của Ấn Độ sang Washington để thuyết phục cộng đồng quốc tế cấm viện trợ cho Pakistan đến khi cuộc đàn áp ở miền Đông nước đó chấm dứt. Chính quyền Nixon bảo đảm với Swaran Singh rằng chẳng có vũ khí nào được chở đến Pakistan, nhưng không bao lâu sau đấy, tờ báo New York Times tiết lộ về những chuyến vũ khí được chuyên chở. Thượng nghị sĩ Kennedy cũng tỏ ý nghi ngờ về việc vận chuyển vũ khí khi ông nói: "Từ ngày 1 tháng 4, tôi đã nhiều lần được cam đoan - trong những lần trò chuyện riêng và trong thư từ trao đổi chính thức - rằng Chính phủ ta không cung cấp vũ khí cho Pakistan". Trong khi đó, Thượng nghị sĩ Frank Church viết thư cho Tổng thống yêu cầu Chính phủ gọi tàu Padma trở lại khi nó vừa rời cảng New York.

Đến khi báo chí đăng tải nhiều về tình hình nhân đạo ngày càng tồi tệ ở Đông Pakistan, và những bài tường thuật nói về việc hàng triệu người tị nạn vượt biên giới sang Ấn Độ, thì Quốc hội có đủ cơ sở để tìm hiểu vai trò của Hoa Kỳ trong tình hình Đông Pakistan. Như đã nói ở trên, SFRC đã thông qua một nghị quyết đề nghị ngừng viện trợ cho Pakistan, Thượng nghị sĩ Fulbright cũng trao đổi nhiều thư từ với Bộ Ngoại giao yêu cầu cung cấp thông tin về vai trò quân đội ở Đông Pakistan và chính sách của Mỹ đối với tình hình đang tiến triển. Ông Fulbright rất bức tức khi Bộ Ngoại giao từ chối trao các bức điện với lý do giữ bí mật. Ông nói rằng sự từ chối đó là trái với thông lệ, vì trước đây đã có một số trường hợp các báo cáo và thông điệp mật được trao cho SFRC.

Trong khi điều tra tình hình Đông Pakistan, Quốc hội tập trung chú ý vào hai vấn đề: a) quân đội Pakistan sử dụng vũ khí do Mỹ cung cấp chống nhân dân miền Đông; b) Mỹ cam kết cứu trợ dân tị nạn và mức độ phân phát hàng cứu trợ ở Đông Pakistan và Ấn Độ.

Những cuộc thảo luận của Quốc hội về vũ khí cung cấp

Quốc hội lập luận rằng qua việc cung cấp thiết bị quân sự, Hoa Kỳ đã khuyến khích nhà cầm quyền Pakistan đàn áp một phong trào dân chủ chính đáng. Vũ khí Mỹ trao cho Pakistan và việc sử dụng chúng chống nhân dân miền Đông đã là đề tài được nhắc đi nhắc lại trong các cuộc thảo luận ở Quốc hội. Mặc dù sau cuộc chiến tranh Ấn Độ - Pakistan năm 1965, chính quyền Johnson đã cấm cung cấp vũ khí cho hai nước này, nhưng lệnh cấm vận đó hầu như

không được chấp hành theo đúng lời văn và tinh thần khi Hoa Kỳ thỉnh thoảng nói lỏng cấm vận để ủng hộ Pakistan. Năm 1966-1967, cái gọi là lệnh cấm vận đã bị vi phạm bằng việc cung cấp phụ tùng thay thế và đạn dược. Tháng 10/1970, lệnh đó lại bị phá hoại khi 300 xe bọc sắt chở quân và 20 máy bay được bán cho Pakistan.

Về việc hai tàu Sunderbans và Padma chở hàng hóa quân sự từ cảng New York đi Karachi, Van Hollen cố gắng thuyết phục Ủy ban về Người tị nạn rằng, những hàng hóa đó được cấp giấy phép trước ngày 25/3/1971, và đã được Bộ Quốc phòng chuyển cho đại diện Pakistan ở Hoa Kỳ. Một khi hàng đã được chuyển cho Pakistan, thì nó được coi là đã giao xong và Chính phủ Mỹ không có quyền kiểm soát việc chuyển chở. Ngày 15 tháng 4, Bộ Ngoại giao xác nhận đã được Bộ Quốc phòng thông báo rằng không có thiết bị quân sự nào “được cung cấp cho Chính phủ Pakistan từ khi bùng nổ cuộc giao tranh ở Đông Pakistan ngày 25-26 tháng 3, và chẳng có gì được sắp xếp để cung cấp”. Nhưng điều mà Quốc hội không nghe nói là, những vũ khí đã có giấy phép trước ngày 25 tháng 3 được giao và xếp lên tàu trước khi Quốc hội biết. Một số người trong Quốc hội nắm được thông tin không phải qua bài của tác giả Tad Szulc trên tờ New York Times, mà trước đó từ Trung tâm Thông tin Bangladesh.

Mặc dù Chính phủ giải thích rằng, vũ khí được giao cho Pakistan là theo giấy phép cấp trước sự kiện tháng 3, nhưng Quốc hội tiếp tục kêu gọi Chính phủ cắt những hàng cung cấp đó. Người ta cũng bày tỏ ngờ vực về khối lượng vũ khí được dự kiến chuyển giao. Tháng 7/1971, Thượng nghị sĩ Church tố cáo rằng, thiết bị

quân sự trị giá 35 triệu đôla vẫn được dự kiến giao cho Pakistan, Tổng thống đã từ chối ngừng việc giao hàng đó mặc dù có những khuyến cáo nên hủy bỏ giấy phép. Thượng nghị sĩ Symington (thuộc đảng Dân chủ) tiết lộ rằng, Chính phủ vẫn có ý định cho phép chuyển đến Pakistan một số vũ khí trị giá khoảng 15 triệu đôla, và tuyên bố “chúng tôi đã tiếp tục gửi các chuyến hàng đó không phải vì chúng tôi không có khả năng ngăn chặn chúng, mà vì chúng tôi quyết định không ngăn chặn chúng”.

Giữa các báo cáo trái ngược nhau, Thượng nghị sĩ Kennedy quyết định điều tra khối lượng chính xác và kiểu thiết bị quân sự cung cấp cho Pakistan. Lên án Chính phủ đã đối phó với Quốc hội trong một thời gian quá dài bằng các “lời tuyên bố đánh lạc hướng” về chính sách cung cấp vũ khí cho Pakistan, ông tuyên bố đã đề nghị Tổng cục Kế toán (GAO), một cơ quan độc lập có quyền điều tra nhân danh Quốc hội, tìm hiểu vấn đề. Số lượng chính xác và tính chất vũ khí trao cho Pakistan trong cuộc xung đột ở miền Đông là một vấn đề suy đoán trước khi GAO công bố báo cáo của mình tháng 2/1972. Báo cáo đã nói tới những lời tường trình trái ngược nhau về số vũ khí giao cho Pakistan. Tổng giá trị vũ khí chưa có giấy phép sau ngày 25/3/1971 là 6,1 triệu đôla, trong đó thiết bị quân sự trị giá 3,8 triệu đôla đã được chở đi như Van Hollen báo cáo với Quốc hội vào hồi tháng 10.

Nhượng bộ sức ép của Quốc hội, tất cả các giấy phép chưa cấp đều bị Chính phủ hủy bỏ ngày 8 tháng 10. Báo cáo của GAO xác nhận con số 3,8 triệu đôla, nhưng cũng tiết lộ rằng các cơ quan của Bộ Quốc phòng “mặc dù có chỉ thị của bộ hồi tháng 4, vẫn tiếp tục giao từ kho của mình những phụ

tùng thay thế cho vũ khí". Ngoài ra, "không lực Hoa Kỳ đã giao cho Pakistan chừng 563.000 đôla phụ tùng thay thế từ 25 tháng 3 đến giữa tháng 7 năm 1971 trên cơ sở ưu tiên". Một số trong những phụ tùng này được chứng minh là cần thiết để đưa những máy bay không hoạt động được, như máy bay F-104, vào "điều kiện hoạt động được".

Thêm vào đấy, Lầu Năm góc đã ký với Pakistan những hợp đồng bán thiết bị quân sự khoảng 10,6 triệu đôla trước khi nhận được chỉ thị bằng lời ngày 2 tháng 7, và chỉ thị chính thức ngày 12 tháng 7, phải ngừng các hợp đồng đó. GAO cũng kết luận rằng, con số 3,8 triệu đôla vẫn "chưa đúng" vì nó không bao gồm: (1) thiết bị quân sự được vận chuyển từ 30 tháng 9 tới ngày 8 tháng 11; (2) vũ khí được xuất từ kho hàng quân sự của Hoa Kỳ mà không cần giấy phép xuất khẩu bình thường; và (3) vũ khí có giấy phép xuất khẩu từ những năm trước nhưng được vận chuyển năm 1971. Do đấy, có thể khó đánh giá số lượng chính xác vũ khí cung cấp cho Pakistan.

Ở khóa họp thứ ba hồi tháng 10 của Ủy ban về Người tị nạn, Chủ tịch ủy ban là Thượng nghị sĩ Kennedy nói rằng, ít nhất mười chiếc tàu đã rời các cảng nước Mỹ từ ngày 25 tháng 3, chở thiết bị quân sự cho Pakistan. Ông Kennedy được Bộ Ngoại giao cho biết hai giấy phép đã "vô tình" được cấp sau ngày 25/3/1971, nhưng bị hủy bỏ ngày 23 tháng 6. Nhưng Ủy ban đặt câu hỏi làm sao giấy phép đã được cấp lại có thể bị hủy bỏ, vì các quan chức Bộ Ngoại giao đã thông báo với Ủy ban trước đó rằng việc hủy bỏ đó không thể thực hiện được.

Việc hai giấy phép bị hủy bỏ đúng một ngày sau khi tờ báo New York

Times tiết lộ sự việc không thể chỉ là sự trùng hợp. Kennedy đối phó với các quan chức có mặt ở Ủy ban bằng hai văn kiện do GAO cung cấp, tiết lộ việc Mỹ bí mật giao những vũ khí mà nhân viên của Pakistan ở Hoa Kỳ đã nhận. Chuyến giao hàng thứ nhất được một quan chức của không quân Mỹ thực hiện ngày 12 tháng 4, gồm vật tư quân sự trị giá 9 triệu đôla để dùng cho những máy bay như B-57, C-130, F-104, T-37. Chuyến hàng này được một nhân viên có thẩm quyền của Pakistan nhận ngày 1 tháng 6. Chuyến hàng cung cấp thứ hai được thực hiện ngày 15 tháng 6 và được tiếp nhận ngày 30 tháng 6, gồm vật liệu dùng cho một tàu vớt mìn.

Tỏ ra không biết gì về những văn kiện này, Van Hollen cố gắng thuyết phục Ủy ban rằng chẳng có cái gì liệt kê trong đó được xuất sang Pakistan, vì Bộ Ngoại giao không cấp giấy phép. Ông kết luận rằng "đã có một quyết định không cho phép vận chuyển thứ hàng nào trong loại này". Hollen đưa ra lý lẽ rằng những vật liệu mà Bộ Ngoại giao cung cấp không phải là do sự chủ động của Hoa Kỳ, mà là đáp lại yêu cầu của Pakistan về vũ khí, nhưng lý lẽ đó không đủ sức thuyết phục. Thực vậy, không hiểu Hollen có thật không biết gì về các chuyến hàng mà Bộ Quốc phòng cung cấp không, vì ít nhất cũng có một số người cho rằng ông "biết nhiều hơn ông nói, và ông đã giấu giếm điều đó một cách khôn khéo". Toàn bộ vấn đề cung cấp vũ khí cho Pakistan đã bộc lộ tình trạng thiếu phối hợp giữa các cơ quan trong bộ máy hành pháp.

Vào tháng 5, Nhà Trắng tiếp thu vấn đề Đông Pakistan từ Bộ Ngoại giao, liên tiếp bác bỏ đề nghị của bộ này yêu cầu chỉ đạo rõ ràng về chính sách. Bộ Quốc phòng, vốn ủng hộ yêu

câu của Pakistan về vũ khí, cố ý làm ngơ sự kiểm chế của Bộ Ngoại giao. Sau khi việc giao vũ khí bị tiết lộ, người phát ngôn của Bộ Ngoại giao là Charles Bray nói rằng: “Họ (tức Bộ Quốc phòng) nói dối tôi nhưng tôi chẳng làm gì được”. Mâu thuẫn trong Chính phủ ngày càng rõ trước sức ép tăng lên của Quốc hội.

Ba tuần lễ sau khi Quốc hội bãi bỏ viện trợ cho Pakistan, Thủ tướng Ấn Độ là bà Indira Gandhi sang thăm Washington để bàn về tình hình Đông Pakistan. Trước ngày bà đến, nhiều đại biểu Quốc hội, như Hạ nghị sĩ Frelinghuysen, kêu gọi chấm dứt viện trợ quân sự cho Pakistan. Thượng nghị sĩ Edmund Muski đề nghị Tổng thống Nixon bảo đảm với vị khách Ấn Độ là Mỹ không tiếp tục ủng hộ Tây Pakistan cho đến khi khủng hoảng được giải quyết. Ông Kennedy, vừa từ Ấn Độ về, muốn Chính phủ đưa vấn đề Đông Pakistan ra trước Đại hội đồng Liên hợp quốc, trong khi một thượng nghị sĩ khác là Harris trình bày một nghị quyết ở Thượng viện đề nghị Liên hợp quốc triệu tập một phiên họp khẩn cấp về vấn đề này.

Ngày 8/11/1971, Bộ Ngoại giao xác nhận rằng vũ khí, kể cả phụ tùng thay thế và những hàng hóa quân sự khác, được dự kiến trao cho Pakistan đã bị ngăn lại. Các quan chức cho biết sức ép của Quốc hội là một nhân tố chủ yếu trong quyết định hủy bỏ giấy phép xuất 3,6 triệu đôla thiết bị quân sự cho Tây Pakistan. Người phát ngôn Charles Bray của Bộ Ngoại giao tuyên bố việc bán 1,5 triệu đôla thiết bị lưu trong kho của Bộ Quốc phòng sẽ bị bãi bỏ cùng với các giấy phép bán 2,1 triệu đôla hàng hóa quân sự đã được chấp thuận trước ngày 25 tháng 3. Ông nói rằng Pakistan “không phải không biết” sự chỉ trích của Quốc hội

Hoa Kỳ và các yêu cầu đòi đình chỉ viện trợ.

Sự chỉ trích của Quốc hội về việc bán vũ khí Mỹ cho Pakistan là một phần của mối quan tâm chung trước tình hình nhân đạo ngày càng tồi tệ ở tiểu lục địa do bị quân đội đàn áp. Trước sự thờ ơ của Chính phủ Mỹ đối với thân phận các nạn nhân trốn chạy, Quốc hội trở thành một diễn đàn đòi hành động để giảm bớt hay chấm dứt cuộc khủng hoảng nhân đạo. Sự chú ý của Quốc hội Mỹ đối với dân tị nạn được khơi dậy ngay sau cuộc đàn áp của quân đội Pakistan, một cuộc đàn áp khiến đông đảo dân chúng phải chạy sang tìm nơi trú ngụ ở các bang Tây Bengal và Assam của nước Ấn Độ láng giềng.

Từ đầu tháng 4, Ủy ban về Người tị nạn của Thượng viện Hoa Kỳ đã giục Chính phủ ngăn chặn làn sóng dân tị nạn và tạo điều kiện để họ trở về quê hương. Tuy Chính phủ đã đồng ý chi 90,5 triệu đôla cứu trợ dân tị nạn, nhưng Quốc hội vẫn đòi được biết số tiền thực sự đến tay nạn nhân là bao nhiêu vì sợ tiền bạc không được quản lý tốt. Chính phủ lập luận rằng những điều xảy ra ở Đông Pakistan là vấn đề nội bộ của Pakistan, Chính phủ sẽ tham gia bất cứ nỗ lực nhân đạo quốc tế nào mà Pakistan yêu cầu, nhưng lý lẽ đó không thuyết phục được Quốc hội. Chính phủ cũng không nhất trí với Quốc hội cho rằng, Đông Pakistan đang đối mặt với nguy cơ thiếu lương thực trầm trọng và nạn đói lan rộng.

Cuộc điều tra của cơ quan lập pháp, về tình hình dân tị nạn và hoạt động cứu trợ, được Ủy ban về Người tị nạn thực hiện. Ủy ban này tổ chức một loạt buổi thuyết trình trong suốt thời gian cuộc khủng hoảng cho đến khi Bangladesh đã giành được độc lập. Chính quyền Nixon, hay chính

bản thân ông Nixon, coi Kennedy là một đối thủ chính trị và là người phê phán chính sách đối ngoại. Trong một buổi phỏng vấn, phụ tá của ông Kennedy là Jerry Tinker đã nói: "Tôi nghe Hollen nói rằng khi nào họ hoạch định chính sách, họ đều chú ý xem Quốc hội hay Kennedy sẽ phản ứng như thế nào".

Sự chú ý của Quốc hội đến hoàn cảnh người tị nạn đã vượt ra ngoài những bài diễn văn theo lệ thường cùng những buổi thuyết trình ở hai viện. Một số nghị sĩ, không tin cách giải thích của Chính phủ về tình hình và bối rối vì những bài tường thuật cuộc di cư qua biên giới lớn nhất trong lịch sử hiện đại, đã đi khắp tiểu lục địa để tự mình đánh giá tình trạng nhân đạo và chính trị. Ông Gallagher là nhà lập pháp đầu tiên đến đây hồi tháng 6, tiếp theo là hai Thượng nghị sĩ Edward Kennedy và Charles Percy. Những người khác là các Thượng nghị sĩ Church, Saxbe, Stevenson, Baker cùng các Hạ nghị sĩ Frelinghuysen và Corman. Việc xem xét tại chỗ tình hình nước ngoài, vốn không phải là cách làm quen thuộc của Quốc hội, đã ngày càng được thực hiện từ khi xảy ra cuộc khủng hoảng Đông Pakistan.

Thượng nghị sĩ Percy, trong ba tuần lễ đi khắp Ấn Độ và Pakistan hồi tháng 8, đã thăm các trại tị nạn với tư cách cá nhân, chứ không phải khách mời của hai chính phủ. Khen ngợi hoạt động cứu trợ của Ấn Độ, ông Percy, vốn chẳng xa lạ gì với Ấn Độ và là người nhiệt tình ủng hộ việc viện trợ phát triển cho nước đó, thừa nhận rằng gánh nặng cứu trợ to lớn mà Ấn Độ phải chịu đựng có thể làm lụn bại nền kinh tế nước này. Ông cũng tán thành cắt viện trợ cho Pakistan, trừ

những hàng cứu trợ nhân đạo có thể chuyển qua một tổ chức không phải là quân đội nước đó.

Sau chuyến thăm Ấn Độ của ông Percy là cuộc du hành ba tuần lễ của Thượng nghị sĩ Kennedy. Ông được dân chúng Ấn Độ đón chào nồng nhiệt vì đã mạnh mẽ ủng hộ vai trò nước này trong cuộc khủng hoảng. Tuy nhiên, ông không được phép đến Đông Pakistan. Sau khi thăm các trại tị nạn ở miền Đông Ấn Độ trong bốn ngày rưỡi, Kennedy gặp gỡ các nhà lãnh đạo Ấn Độ, kể cả Thủ tướng, và đến nói chuyện ở nghị viện nước đó. Ông thất vọng về việc cộng đồng quốc tế đáp ứng kém cỏi vấn đề nhân đạo, và cảm thấy ngay dù sự giúp đỡ của Hoa Kỳ cho đến nay là tốt, nhưng số lượng viện trợ phải được tăng thêm. Lên án cuộc đàn áp của quân đội Pakistan là "tội diệt chủng", Kennedy cảm thấy sự ủng hộ của Chính phủ nước ông đối với Pakistan đã tác động bất lợi đến quan hệ Ấn Độ - Hoa Kỳ. Ông phản đối viện trợ kinh tế của Mỹ cho Chính phủ Yahya.

Nói chuyện ở Thượng viện hồi tháng 6, Kennedy phàn nàn Chính phủ không giữ lời hứa gánh vác 50 phần trăm phí tổn cứu trợ của Ấn Độ, mà chỉ cấp 2,5 triệu đôla. Mặc dù Chính phủ Ấn Độ kêu gọi sự giúp đỡ của quốc tế hồi tháng 4, nhưng cả Liên hợp quốc và Hoa Kỳ đều không muốn nói khi nào thì hoạt động cứu trợ bắt đầu. Ông tiếp:

"Chúng ta còn trì hoãn bao lâu nữa để đáp lại lời kêu gọi của Ấn Độ về hàng cứu trợ nhân đạo, như lều và đồ hỗ trợ hậu cần..." Kennedy lo sự giúp đỡ nhân đạo của Hoa Kỳ chưa đáp ứng được điều đáng lẽ phải làm, và chủ trương không hành động của Chính phủ chẳng khác nào

“đồng lõa trong thảm kịch”. Vị thượng nghị sĩ đó yêu cầu rằng, trước khi hoạt động cứu trợ của Liên hợp quốc bắt đầu ở Ấn Độ, “Chính phủ ta nên đáp lại lời kêu gọi của Ấn Độ trên cơ sở song phương”.

Các nghị sĩ của cả hai viện ngày càng nghĩ rằng viện trợ kinh tế cho Pakistan nên được dừng lại, Hoa Kỳ nên giúp đỡ Ấn Độ giải quyết cuộc khủng hoảng. Hạ nghị sĩ Cornelius Gallagher (đảng Dân chủ), người đã thấy rõ quy mô sự tàn bạo của quân đội Pakistan sau chuyến thăm các trại tị nạn ở Ấn Độ tháng 6, nói rằng “Ấn Độ chẳng những phải nhận được tất cả sự cứu trợ của cộng đồng quốc tế, mà còn phải nhận được sự giúp đỡ của một cố gắng mạnh mẽ và dũng cảm để giải quyết nguồn dân tị nạn”. Thượng nghị sĩ William Saxbe kết hợp với Gallagher, ủng hộ yêu cầu của Ấn Độ đòi cộng đồng quốc tế ngừng viện trợ cho Pakistan đến khi tìm được một giải pháp mà nhân dân Đông Pakistan có thể chấp nhận. Ý tưởng này được Quốc hội ủng hộ khi Hạ viện thông qua ngày 3 tháng 8 một đề nghị bổ sung dự luật viện trợ cho nước ngoài, bác bỏ đề nghị của Tổng thống về viện trợ kinh tế cho Pakistan 225 triệu đôla. Đồng thời, Hạ viện cho phép chi 100 triệu đôla trong năm tài chính 1972 để giúp người tị nạn chạy khỏi Đông Pakistan và cứu trợ nhân đạo ở vùng này.

Bằng cách bác bỏ đề nghị của Tổng thống, Hạ viện chẳng những thể hiện sức mạnh của mình đối với một chế độ quân sự ngoan cố, mà còn chống lại chính sách của Chính phủ tin rằng viện trợ kinh tế cho Pakistan sẽ khiến Hoa Kỳ có ảnh hưởng để tìm ra một giải pháp chính trị cho cuộc khủng hoảng. Một loạt sáng kiến của Quốc

hội, bao gồm việc đình chỉ viện trợ quân sự hồi tháng 5, những cuộc điều tra về vấn đề vũ khí và dân tị nạn, và lệnh cấm viện trợ kinh tế cho Pakistan, đã dồn Nhà Trắng vào thế thủ, nếu không thì Tổng thống chẳng có ý định buộc chính quyền quân sự đối thoại chính trị nghiêm chỉnh với các lãnh tụ Đông Pakistan. Cũng cần nói rằng thời gian diễn ra những điều đó rất bất tiện đối với một Chính phủ Hoa Kỳ đang bận tâm về vấn đề Trung Quốc, về chuyến đi bí mật đã trừ tính vào tháng 7 của Henry Kissinger sang Bắc Kinh mà Pakistan đứng ra môi giới.

Tổng cộng có 12 nghị quyết và 5 đề nghị bổ sung đã được Quốc hội đưa ra từ ngày 1 tháng 4 đến 17 tháng 12. Có 45 thượng nghị sĩ tích cực theo dõi vấn đề Đông Pakistan, 35 hạ nghị sĩ cũng theo chiều hướng đó. Cả hai viện đồng thời bày tỏ sự không hài lòng và khơi dậy sự chú ý của một Chính phủ Mỹ ngoan cố. Một lần nữa, sự bất đồng giữa lập pháp và hành pháp về vấn đề Đông Pakistan lại phản ánh sự thiếu phối hợp về chính sách trong cơ quan hành pháp. Các bước đi của Quốc hội về vấn đề Đông Pakistan, trái ngược với đường lối của Chính phủ, bộc lộ mâu thuẫn ngày càng lớn giữa hai ngành trong việc thực hiện chính sách đối ngoại của Mỹ nói chung.

Bộ Ngoại giao, cơ quan then chốt giải quyết chính sách đối ngoại hàng ngày, bị Nhà Trắng gạt ra ngoài. Phủ tổng thống còn gạt cả những cơ quan khác khỏi việc xử lý cuộc khủng hoảng ở Nam Á đó. Bộ Ngoại giao và vụ Nam Á, bị mắc kẹt giữa một Quốc hội đòi hỏi nhiều và một Chính phủ thờ ơ, phải đối mặt với những cuộc điều tra của cơ quan lập pháp bằng những sự thật nửa vơi và những sự

việc bị bóp méo. Quốc hội biết mình bị các quan chức bất lực của Bộ Ngoại giao làm cho nhầm lẫn, những người đáng lẽ phải cung cấp thông tin mật cho Quốc hội.

Mặt khác, Nhà Trắng tìm cách ngăn cản các nghị sĩ lớn tiếng khởi thông qua những kiến nghị khiến mình lúng túng, bằng sức ép hoặc bằng cách thuyết phục. Có người nhớ lại một lần Kissinger đã phái một nhân viên của mình là Huskinson đến gặp Thượng nghị sĩ Saxbe để thuyết phục ông này đừng đưa ra một đề nghị bổ sung.

Kết luận

Mối quan tâm của Quốc hội tới cuộc nội chiến Pakistan là một nhân tố kiểm soát chính sách của Chính phủ Nixon đối với các diễn biến trong năm 1971 ở tiểu lục địa. Những lời chỉ trích dồn dập đã hạn chế khả năng của Chính phủ muốn thi hành có hiệu quả đường lối mà mình đã lựa chọn cho Pakistan. Chính phủ không hoàn tất được những cam kết của mình đối với đồng minh thân cận ở Nam Á. Tuy nhiên, sự cắt giảm vũ khí chẳng có tác động quan trọng nào đối với quan hệ quân sự Hoa Kỳ - Pakistan. Hai tàu khu trục đã đến nơi mặc dầu Quốc hội và dân chúng la ó, Bộ Quốc phòng vẫn tiếp tục cung cấp thiết bị quân sự cho đến tháng 11. Việc đình chỉ viện trợ quân sự chỉ là sự giả tạo, vì Chính phủ tìm được cách né tránh lệnh cấm của Quốc hội. Tuy vậy, Quốc hội vẫn cảnh giác ngăn cản việc lén lút rút vũ khí bị cấm cho Pakistan. Ông Henry

Kissinger đã thừa nhận sau đấy rằng, nếu vũ khí Mỹ không bị cấm đưa vào Pakistan, thì “vấn đề cung cấp qua một bên thứ ba sẽ chẳng nảy ra”.

Sức ép của Quốc hội cũng buộc chính quyền Nixon phải chú trọng đến việc cứu trợ nhân đạo dân tị nạn ở Đông Pakistan và Ấn Độ, để tránh bị chỉ trích là “không hành động”. Nước Ấn Độ, bị làn sóng dân tị nạn đè nặng, đã khiến Tổng thống Mỹ lưu ý đến việc chia sẻ phí tổn. Tuy nhiên, Tổng thống Nixon nói rằng số tiền 70 triệu đôla viện trợ cho Ấn Độ còn lớn hơn phần đóng góp của tất cả các nước trên thế giới cộng lại. Lời khẳng định đó chỉ là sự cường điệu vì khoản viện trợ của Mỹ chỉ bằng nửa phần đóng góp của Liên Hiệp Quốc.

Cuộc khủng hoảng Đông Pakistan phản ánh sức mạnh cũng như mặt hạn chế của Quốc hội Hoa Kỳ. Tuy thế, bằng cách thách thức Chính phủ Mỹ về vấn đề này, cùng với cuộc tranh luận đang tiếp diễn lúc đó về Đông Dương, Quốc hội Hoa Kỳ đã khẳng định vai trò mình với tính cách một yếu tố cùng quyết định chính sách đối ngoại nước Mỹ ■

Tài liệu tham khảo:

1. International Politics 2007.
2. International Studies 43, 1 (2006).
3. Sisson, Richard and Leo E. Rose. War and Secession. Pakistan, India and the Creation of Bangladesh. Berkley: University of California Press.
4. Kissinger, Henry. White House Years. Boston: Little Brown and Company, 1979.