首都师范大学学报(社会科学版)
Journal of Capital Normal University
(Social Sciences Edition)
2024 年第 6 期 (总第 281 期)
史学研究

英国对 1971 年东巴基斯坦难民危机政策论析

王若茜

摘　要： 1971 年巴基斯坦国内爆发政治危机后,大量东巴基斯坦难民进入印度引发了严峻的难民危机,印度借机干涉进而使巴基斯坦的国内危机外溢为南亚的地区性危机。难民危机爆发之初,英国国内舆论和议会要求政府救援难民的呼声日益高涨,但为了维护本国在巴基斯坦的现实利益,英国政府一度对此十分谨慎。随着难民危机愈演愈烈,英国逐渐加大了救援难民的力度,并且在此过程中加强了对印度的支持,以便密切自己和印度的关系,进而确保英国在南亚的整体利益。英国政府对东巴难民危机政策的调整变化并非因为其对难民的人道主义关怀,而主要是出于自身国内外现实需要的考虑。

关键词： 东巴基斯坦;难民;印巴关系;英国外交
中图分类号: K561.5　**文献标识码:** A　**文章编号:** 1004-9142(2024)06-0041-09

1971 年 3 月 25 日巴基斯坦国内爆发政治危机后,大量东巴基斯坦(以下简称为东巴)平民在危机的影响下逃往印度成为难民。印度借难民问题干涉巴基斯坦内政,巴基斯坦的国内危机迅速升级为南亚的地区性危机,并最终引发了第三次印巴战争,巴基斯坦战败直接导致了东巴的独立,极大改变了南亚的政治格局。英国为了维护它在该地区的利益积极参与应对危机,学界对此已有一定数量的研究成果问世。第三次印巴战争结束后不久,印、巴学者率先围绕相关问题展开探讨,哈利达·库雷西和阿齐兹主要以巴基斯坦的视角批判危机期间英国官方和民间支持东巴分裂的政策,但受主观因素和材料限制所得结论并不全面。[①]印度学者维维卡南丹认为英国支持东巴独立是出于现实主义考虑,但他没有明确涉及危机期间的英印关系问题。[②]孟加拉国学者哈伦·拉希德借助报纸文献着重分析英国媒体、社会

作者简介:王若茜,河南师范大学历史文化学院讲师,历史学博士。

基金项目:本文系国家社会科学基金后期资助项目“英国与 1971 年南亚危机”(20FSSB012)的阶段性成果。

① Khalida Qureshi, “Britain and the Indo-Pakistan Conflict over East Pakistan,” *Pakistan Horizon*, vol. 25, no. 1, 1972, pp. 32-44; K. K. Aziz, *Britain and Pakistan: A Study of British Attitude towards the East Pakistan Crisis of* 1971, Islamabad: University of Islamabad Press, 1974.

② B. Vivekanandan, “Notes and Memoranda: Britain and the Bangladesh Question,” *International Studies*, vol. 12, no. 4, 1973, pp. 598-620.

舆论、议会等因素对政府决策的影响。[①] 进入 21 世纪,随着英国官方档案文献的陆续解密,相关研究无论在广度还是深度上都较之前有了长足进展。凯伦·史密斯、安杰拉·德布纳斯、莫泽斯等探讨了危机期间英国对所谓东巴"种族灭绝"问题的态度。[②] 安德鲁·斯科特重点考察了英美应对 1971 年南亚危机过程中产生的政策分歧。[③] 西蒙·史密斯则指出,英国为了维护自身利益,在第三次印巴战争中支持了更有可能获胜的印度。[④]

现有研究成果虽然都在一定程度上涉及了对 1971 年南亚危机进程起到重要推动作用的东巴难民危机,但目前还没有系统阐述英国政府应对难民危机政策和动机的专题研究,尤其无法反映英国应对难民危机政策与它对南亚整体政策之间的关系。本文试图在研读英国官方档案文献的基础上解答上述问题。

一、东巴难民危机爆发初期英国政府的谨慎应对

巴基斯坦国内的政治危机是东巴难民危机爆发的导火索。印巴分治后的巴基斯坦由东西两翼组成,东巴人口的主体是孟加拉人,1970 年 12 月举行的全国大选中,由谢赫·穆吉布·拉赫曼领导、主张东巴孟加拉人自治的人民联盟党取得压倒性胜利,由于大选后各政治派别在事关国家前途命运的重大问题上无法达成一致,巴基斯坦面临分裂的危险。为维护国家统一,总统叶海亚·汗于 1971 年 3 月 25 日下令在东巴实施了代号为"探照灯"的行动,巴基斯坦随后陷入内战。大量东巴平民为躲避战乱纷纷越过印巴边境进入印度沦为难民。根据联合国难民事务高级专员办事处的评估,1971 年 3 月底至 12 月间,从东巴进入印度的难民数量接近 1000 万,形成了 20 世纪下半叶全球范围内规模最大的一次难民潮,仅在危机爆发的第一个月难民数量就已经接近 100 万。[⑤] 按照英国驻印度高级专员特伦斯·加维的报告,5 月底 6 月初,平均每天有超过 13 万难民进入印度,至 6 月 10 日在印度的东巴难民已达 500 万人。[⑥]

更令人担忧的是,难民危机与印巴两国间的固有矛盾相交织,成为这场巴基斯坦国内危机迅速外溢为地区性危机的直接诱因,继 1965 年第二次印巴战争后两国关系再度恶化。作为巴基斯坦的宿敌,印度借机将难民危机政治化,支持东巴独立从而削弱巴基斯坦,它在开放印巴边界接收难民的同时,试图利用该问题博取国际社会的同情。1971 年 3 月底,印度外交部秘书班纳吉在和英国驻印度副高级专员彼得·梅尔会面时表示,印度"无力单独救援规模如此庞大的难民潮",呼吁国际社会共同努力应对难民危机。[⑦] 5 月 13 日下午,印度驻英国高级专员阿帕·潘特面见英国首相爱德华·希思时表示,印度政府担心难民危机会发展成长久困扰印度的问题,甚至诱发种族主义等,因此希望英国能够尽最大努力救援难民,向巴基斯坦政府施加政治压力。[⑧] 英国对印度的真实意图有着清醒的认识,驻印度高级专员莫

① Harun-Or-Rashid, "British Perspectives, Pressures and Publicity Regarding Bangladesh, 1971," *Contemporary South Asia*, vol. 4, no. 2, 1995, pp. 139–149.

② Karen E. Smith, *Genocide and the Europeans*, New York: Cambridge University Press, 2010; Angela Debnath, "British Perceptions of the East Pakistan Crisis 1971: 'Hideous Atrocities on Both Sides'?" *Journal of Genocide Research*, vol. 13, no. 4, 2011, pp. 421–450; A. Dirk Moses, "Civil War or Genocide? Britain and the Secession of East Pakistan in 1971," in Aparna Sundar and Nandini Sundar eds., *Civil Wars in South Asia*, New Delhi: Sage Publications India Pvt Ltd, 2014, pp. 142–164.

③ Andrew Scott, *Allies Apart: Heath, Nixon and the Anglo-American Relationship*, Houndmills, Basingstoke, Hampshire; New York: Palgrave Macmillan, 2011.

④ Simon C. Smith, "Coming Down on the Winning Side: Britain and the South Asia Crisis, 1971," *Contemporary British History*, vol. 24, no. 4, 2010, pp. 451–470.

⑤ Mark Cutts ed., *The State of the World's Refugees* 2000: *Fifty Years of Humanitarian Action*, New York: Oxford University Press, 2000, pp. 59, 61.

⑥ "India and Pakistan," from Terence Garvey to FCO, telegram number 1481, 10 June 1971, FCO 37/952.

⑦ "East Pakistan," from Male to FCO, telegram number 801, 27 March 1971, FCO 37/879.

⑧ "East Pakistan," from P. J. S. Moon to Ian McCluney, 14 May 1971, PREM 15/568.

里斯·詹姆斯(后由特伦斯·加维接任)一针见血地点出,印度在难民问题上的真实目的"一是出于值得称赞和支持的对难民的人道主义关怀,另一个同样重要的目标就是败坏巴基斯坦政府的声誉,继续支持孟加拉"①。

东巴难民危机的爆发在英国国内引起了强烈反响,媒体和议会密切关注局势的发展,敦促政府尽快出面为难民提供人道主义救援。3月29日的《泰晤士报》头版的报道表明东巴已经出现了难民,路易斯·赫伦4月2日发文指出,"难民已经开始离开达卡,他们中的大部分只随身携带了少量衣物","军队的巡逻诉诸公开的恐怖主义后难民外流的数量急剧增加"②。4月3日的《卫报》明确将造成东巴混乱局面的原因归结于军队在东巴的行动。③ 议会给政府造成的压力更为直接,议员莫里斯·奥巴赫致信外交和联邦事务部(以下简称为外交部)大臣亚力克·道格拉斯-霍姆,询问有关东巴难民人数已超80万的报道是否属实,并敦促政府采取措施推动联合国讨论解决东巴难民问题。④ 工党资深议员朱迪丝·哈特也在下院集会时要求政府向在印度的难民提供救援。⑤ 政府明显感受到了这些压力,霍姆在内阁会议上指出,难民危机的加剧"使我国民众日益要求我们尽快采取措施"。⑥

相比于舆论和议会的态度,英国政府最初面对东巴难民危机时的反应则十分谨慎,甚至看上去有些消极,因为在决策者们看来难民危机并不单纯是一个人道主义问题,他们更看重的是英国贸然介入其中可能带来的政治影响。第一,难民危机因巴基斯坦国内政治危机而起,而英国政府已经不止一次在公开场合宣布,东巴问题是"涉及一个主权国家两部分之间关系的内政问题",英国"不会对应由巴基斯坦政府关心的政治问题进行推测"⑦。受所谓的"不干涉"原则影响,霍姆在议会提出了英国救援东巴难民的基本前提,即英国"准备在帮助减轻东巴基斯坦苦难的国际努力中发挥我们的作用,只要巴基斯坦要求我们这样做"⑧。但问题在于,将巴基斯坦主动提出要求作为英国救援东巴难民的前提,实际上是在委婉表达它暂时不便开展相关行动,因为此前叶海亚·汗致信希思首相时曾明确宣布:"东巴局势已经得到有效控制,生活秩序正在恢复。"⑨显然,巴政府短期内不会就难民问题向国际社会提出援助要求,这也意味着如果英国立即公开为东巴难民提供救援,就很有可能被看作是在干涉巴内政。第二,如前文所述印度正试图将难民问题政治化,考虑到印巴之间的紧张关系,如果不经巴政府同意就救援在印东巴难民,那么叶海亚·汗很有可能认为英国政府是在援助巴基斯坦的敌人——印度。⑩

此外,英国政府不愿在难民问题上贸然行动以免得罪巴基斯坦,还出于保护本国在巴公民和财产安全的考虑。英国在巴基斯坦的金融、保险、茶叶种植等领域有着相当规模的投资,危机爆发前,驻巴基斯坦高级专员西里尔·皮卡德就曾建议外交部,为了保护在巴基斯坦的经济利益,英国应该保持耐心。⑪而且巴基斯坦政治危机全面爆发时仍然有近千名英国公民滞留东巴,要保障他们的安全也有赖于维护

① "Aid to Pakistan," from James to FCO, telegram number 1046, 23 April 1971, FCO 37/945.

② "Heavy Battles Reported for Control of Main Cities of East Pakistan," *The Times*, 29 March 1971, p. 1; Louis Heren, "War of Genocide in East Pakistan," *The Times*, 2 April 1971, p. 6, *The Times Digital Archives*, Gale Primary Sources.

③ "A Time to Speak Out," *The Guardian*, 3 April 1971, FCO 37/881.

④ From P. F. Walker to Private Secretary, 13 April 1971, FCO 37/882.

⑤ "Pakistan," HC. Deb., 26 April 1971, vol. 816, c. 28, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/apr/26/pakistan#column_28, 2023年12月31日。

⑥ "Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday," CM (71) 23rd Conclusions, 29 April 1971, CAB 128/49.

⑦ From Alec Douglas-Home to Islamabad, telegram number 264, 27 March 1971, FCO 37/879; "Statement by the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs, the Right Honourable Sir Alec Douglas-Home in the House of Commons," 29 March 1971, PREM 15/567.

⑧ "Pakistan," HC. Deb., 5 April 1971, vol. 815, c. 37, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/apr/05/pakistan#column_37, 2023年12月31日。

⑨ "Text of Message from President Yahya Khan to Prime Minister," from Alec Douglas-Home to Islamabad, telegram number 326, 1 April 1971, FCO 37/880.

⑩ "Call on the Secretary of State and Mr Royle by Sir Evelyn Shuckburgh and Mr Melchior Borsinger, Delegate-General for Europe from the International Red Cross, Geneva," from H. C. Byatt, 4 May 1971, FCO 37/949.

⑪ "After the Election," from Cyril Pickard to FCO, 21 December 1970, PREM 15/567.

好英巴关系。皮卡德认为英国的“首要任务当然是保护本国公民”,在尽可能多的英国人离开东巴前应按兵不动。① 4 月初,加尔各答的一位英国牧师曾与印度的西孟加拉邦政府取得联系,提出要为难民捐助物资,英国驻加尔各答副高级专员斯蒂芬·迈尔斯立即出面劝阻,他指出:“由于巴基斯坦军队控制着东巴,因此即便是通过私人渠道为难民提供间接救援也会给我国政府和在东巴的英国公民造成困境。”②

由此可见,英国政府通过驻印巴两国外交机构的报告和媒体的报道已经意识到了东巴难民危机的严重性,虽然议会和舆论要求政府救援难民的呼声此起彼伏,但政府并没有从人道主义的立场出发积极救援东巴难民,它的谨慎应对主要是出于英国现实利益的考量。

二、英国救援东巴难民渠道的建立与调整

从东巴难民危机爆发到 1971 年 5 月中旬,英国政府并没有公开为难民提供援助,而是通过非官方慈善机构开展了一次秘密的救援行动。此后,随着国际社会尤其是联合国介入东巴难民危机,以及它自身逐渐调整政策,英国政府又先后通过联合国和印度政府加大救援力度,联合国和印度政府也成为它参与救援难民更为重要的两大渠道。

为回应来自国内舆论和议会日益高涨的压力,英国政府于 4 月底 5 月初与非官方慈善组织合作,向在印度的东巴难民提供了规模有限的物资。1971 年 4 月 18 日,工党议员斯通豪斯和布鲁斯·道格拉斯-曼代表饥荒救济委员会和对抗贫穷组织前往印度深入了解难民状况,他们与印度外交部长斯瓦兰·辛格就救援难民问题交换了意见。4 月 22 日,斯通豪斯在和道格拉斯-曼一道实地考察了位于印度西孟加拉邦的难民营地后主动向印方提出应该加强救援印度境内的难民,得到西孟加拉政府的肯定。③ 英国驻印度高级专员莫里斯·詹姆斯率先提出了通过非官方慈善组织向在印东巴难民提供救援的建议。他在斯通豪斯离开印度的第二天指出,既然政府直接为印度救援难民提供帮助可能不利于后续工作的开展,那么可以鼓励非官方慈善组织为印度的救援行动提供援助,政府做好救援准备,但在得到巴基斯坦政府的同意前不予执行。④ 外交部南亚司接受了詹姆斯的建议,司长萨瑟兰致信霍姆的私人秘书格雷厄姆时明确提出,政府应鼓励并协助非官方慈善组织的救援工作。⑤ 政府很快便和上述组织达成共识,4 月 28 日下午,三大慈善组织的代表前往外交部拜见霍姆,主动表示愿意充当政府救援在印东巴难民的代理人。当他们提出准备向西孟加拉空运安置难民亟需的帐篷时,霍姆当即表态政府可以提供帮助。双方商定的具体方案是由乐施会代表英国三大慈善组织向政府租借一架飞机,执行向印度运输救援物资的任务,事后政府再将费用返还。⑥ 5 月 6 日上午 8 时,乐施会“租借”的飞机载着帐篷、儿童食品和维生素等物资飞往印度并转交给印度政府用于救援难民。⑦

完成与慈善机构的联合行动后不久,英国政府又积极通过联合国建立的渠道参与救援难民。英国政府一直期待联合国可以出面开辟救援东巴难民的渠道,这样它就可以避免单边行动,名正言顺地参与国际多边救援难民进而摆脱之前在该问题上面临的困境。东巴难民危机爆发之初,霍姆就曾公开宣布英国愿与国际社会一道为缓解难民的痛苦做出贡献,5 月中旬,他在议会进一步指出东巴难民危机应由

① “East Pakistan,” from Pickard to FCO, telegram number 431, 30 March 1971, FCO 37/880.

② From Miles to FCO, telegram number 61, 8 April 1971, FCO 37/882.

③ “Aid to East Pakistan Refugees,” from Miles to FCO, telegram number 109, 23 April 1971, FCO 37/945.

④ “Aid to Pakistan,” from James to FCO, telegram number 1046, 23 April 1971, FCO 37/945.

⑤ “Call on the Secretary of State by Mr John Stonehouse MP,” from I. J. M. Sutherland to Private Secretary, 27 April 1971, FCO 37/945.

⑥ “Records of a Meeting between the Foreign and Commonwealth Secretary and Mr John Stonehouse MP with a Deputation Representing OXFAM, War on Want and Christian Aid,” 28 April 1971, FCO 37/945; “East Pakistan Crisis: Relief Measure,” from Birch to Wilford, 30 April 1971, FCO 37/945.

⑦ “Report on the Refugee Situation on the Indian-East Pakistan Frontiers,” by Brigadier M. J. D’A. Blackman, 17 May 1971, FCO 37/950.

国际组织来解决,而面对如此庞大的难民规模,国际救援“最好是通过联合国来组织”①。5月19日,联合国秘书长吴丹正式呼吁“各国政府、政府间和非政府组织以及个人,帮助满足当前人道主义援助的迫切需要”②。这为英国政府公开参与救援东巴难民提供了契机,第二天,内政大臣雷金纳德·莫德琳便代表希思首相宣布,“英国政府准备立即为这一呼吁捐款100万英镑。这笔款项将在印度政府的合作下提供给联合国难民事务高级专员办事处和其他参与向难民提供救援的联合国组织”③。紧接着,英国又承诺向世界粮食计划署提供价值75万英镑的粮食物资。④ 英国不仅是第一个回应吴丹呼吁的国家,而且也是所有口头承诺捐款的国家中最先把资金打到联合国账户上的。⑤

为了改善东巴的经济状况,减少新增难民数量,英国还与美国一道积极推动联合国在东巴建立救援机制。1970年11月,东巴遭罕见的超强飓风“波拉”袭击,海岸地区60%的农田受灾,动荡的政治局面对本就濒临崩溃的东巴农业来说更是雪上加霜,如不及时采取有力措施东巴随时可能爆发饥荒,这无疑会进一步加剧难民危机。⑥ 1971年4月27日,霍姆与访问英国的美国国务卿威廉·罗杰斯一致认为,应该通过联合国,努力从经济方面为东巴提供援助。⑦ 两国外长协商后于次日联合致信吴丹,请求他呼吁国际社会帮助东巴,并“派出联合国工作组公正评估当前局势下东巴的需要”,英、美两国承诺为其提供全力支持。⑧ 与此同时,希思致信叶海亚·汗,敦促巴基斯坦政府尽快与联合国合作,保证救援物资在东巴得到有效发放。⑨

英、美的努力收到了理想效果,5月17日晚,叶海亚·汗的经济顾问艾哈迈德拜访吴丹并提出巴基斯坦希望得到国际社会的帮助,接受联合国秘书长派特别代表前往伊斯兰堡与巴方共商援助事宜,同时欢迎联合国儿童基金会和世界粮食计划署的技术人员前往东巴。⑩ 吴丹5月底回复霍姆时表示,联合国已向巴基斯坦派出特别代表与叶海亚·汗总统协商联合国系统向东巴提供援助的相关问题。⑪ 6月16日,吴丹发表演说呼吁各国政府、非政府组织和私人机构共同“为这项充满挑战的人道主义任务提供资金或物资”⑫。作为回应,英国政府先是在7月宣布为援助东巴提供价值100万英镑的资金或物资,接着又于10月再次为联合国的东巴救援工作捐款100万英镑。⑬

与此同时,英国对在印东巴难民的政策也发生了重大变化,一改之前的谨慎和低调,公开为印度救援难民提供直接支持,印度政府成为继慈善组织、联合国之后,英国参与救援在印东巴难民的第三个同时也是最重要的渠道。6月8日上午,刚刚从印度返回伦敦的工党议员朱迪丝·哈特和彼得·肖尔一起拜会了海外发展大臣理查德·伍德,提出英国应该加强救援捐助力度,值得注意的是当哈特夫人建议

---

① “Pakistan,” HC. Deb., 11 May 1971, vol. 817, c. 206, *HANSARD* 1803－2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/may/11/pakistan#column_206, 2023年12月31日。

② “Text of the Secretary-General's Appeal,” from Kenneth Jamieson to FCO, telegram number 537, 19 May 1971, FCO 37/949.

③ “President of Pakistan,” HC. Deb., 20 May 1971, vol. 817, *HANSARD* 1803－2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/written-answers/1971/may/20/president-of-pakistan-official, 2023年12月31日。

④ From Alec Douglas-Home to UKMIS Geneva, telegram number 309, 4 June 1971, FCO 37/951.

⑤ “Aid to Refugees in India,” from Mason to FCO, telegram number 416, 8 June1971, FCO 37/951.

⑥ “Record of a Meeting between Mr Anthony Kershaw and a Delegation Representing Relief Organisations Active in East Pakistan,” 13 April 1971, FCO 37/945.

⑦ “Records of a Meeting between the Foreign and Commonwealth Secretary and the United States Secretary of State after Lunch at no. 1 Carlton Gardens,” 27 April 1971, FCO 82/59.

⑧ From Alec Douglas-Home to UKMIS Geneva, telegram number 238, 28 April 1971, FCO 37/945.

⑨ “East Pakistan,” from Alec Douglas-Home to Islamabad, telegram number 707, 28 April 1971, PREM 15/568.

⑩ “Visit of Ahmad,” from Jamieson to FCO, telegram number 525, 18 May 1971, FCO 37/946.

⑪ Letter from U Thant to Alec Douglas-Home, 28 May 1971, FCO 37/946.

⑫ From Jamieson to FCO, telegram number 639, 16 June 1971, FCO 37/953.

⑬ “East Pakistan and India,” HC. Deb., 12 July 1971, vol. 821, c. 24, *HANSARD* 1803－2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/jul/12/east-pakistan-and-india-refugees#column_24; “India and Pakistan,” HC. Deb., 18 October 1971, vol. 823, c. 373, *HANSARD* 1803－2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/oct/18/india-and-pakistan#column_373, 2023年12月31日。

政府应直接为印度提供援助时,伍德一改政府之前的含糊态度,表示“当前局势给印度增加了负担,因此这种双边援助是恰当的,我们必须做好迅速提供帮助的准备”①。6月11日,英国政府正式调整政策,决定在慈善机构、联合国两大渠道基础上增加第三援助渠道即通过印度援助基金直接为印度政府提供援助。②

1971年6月23日议会下院集会时,霍姆正式宣布英国政府将提供500万英镑的现金或实物以减轻印度政府因支持难民而承担的经济负担。此外,英国还将再提供100万英镑,以响应吴丹的呼吁,直接救助在印度的难民。③ 10月中旬,经过外交部、海外发展部和财政部协商后,财政部原则上同意了向在印度和东巴的救援行动提供850万英镑的捐款,其中750万英镑用于帮助在印东巴难民,其余100万英镑用于改善东巴的经济状况。④ 10月18日,霍姆正式宣布了这一决定。至此,英国政府公开为救援在印度的难民提供了总额1475万英镑的援助。⑤

三、英国调整救援东巴难民政策的原因

东巴难民危机爆发后,英国政府并没有第一时间采取积极对策,虽然为了应对国内外压力于4月和5月先后通过慈善机构、联合国参与救援难民,但实际上都没有突破“不干涉”巴基斯坦内政、维护英巴关系的基本原则,直到6月以后英国才开始改变原有政策直接为印度救援难民提供大规模支持。英国对东巴难民政策的变化不仅受到了国内舆论、议会压力的影响,更重要的是它反映了英国对南亚总体政策以及它在印度和巴基斯坦之间的取向。

来自舆论和议会的压力是难民危机爆发初期推动英国政府调整对难民政策的重要因素,通过慈善组织和联合国救援难民很大程度上都是出于回应这些压力的考虑。外交部的内部文件明确指出,希望与慈善组织合作的那次行动可以一定程度上回应质疑政府“在帮助难民问题上毫无作为的声音”。⑥ 但实际上,由于没有第一时间公开宣布政府参与了慈善组织的行动,加之难民危机仍在持续发展,政府在国内面临的压力有增无减。5月14日,道格拉斯-曼在下院发起了一场有关东巴危机的辩论,他提出的相关动议,得到多达300名议员的支持。⑦ 5月19日,《泰晤士报》记者彼得·黑兹尔赫斯特发表《孟加拉难民的死亡之路》一文,详细披露了东巴难民的境遇,⑧进一步引起英国民众对难民危机的关注,要求政府加大救援难民力度的呼声愈发高涨。特伦斯·加维指出:“如果联合国正式发起倡议,那么英国政府应立即表示愿意给与资金或物资方面的援助,这从人道主义角度来说是正当的,从其他角度考虑也是

① “Record of the Minister's Meeting on 8 June 1971 with the Rt Hon Judith Hart MP and the Rt Hon Peter Shore MP,” FCO 37/951.

② “Aid from HMG for the Refugees from East Pakistan in India: the Financial Position,” from Sutherland to Private Secretary, 11 June 1971, FCO 37/953; From H. C. Byatt to R. L. Baxter, 15 June 1971, FCO 37/952.

③ “India and East Pakistan,” HC. Deb., 23 June 1971, vol. 819, c. 1436, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/jun/23/india-and-east-pakistan#column_1436, 2023年12月31日。根据后续统计,500万英镑中有250万用于从缅甸购买大米运往印度,50万用于从英国购买和运送帐篷,另有200万用于在印度购买重要的救援物资。“Relief Aid to India and Pakistan and British Policy on Aid to Pakistan,” from Alec Douglas-Home to Certain Missions, telegram number 242, October 21, 1971, PREM 15/569.

④ “Relief Aid for Pakistan Refugees,” from J. R. A. Bottomley to Stanley Tomlinson, FCO 37/959; “Refugee Aid for Pakistan and India,” from I. J. M. Sutherland to Private Secretary, 14 October 1971, FCO 37/960.

⑤ “India and Pakistan,” HC. Deb., 18 October 1971, vol. 823, c. 373, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/oct/18/india-and-pakistan#column_373, 2023年12月31日。

⑥ “East Pakistan Crisis Relief Measures,” from I. J. M. Sutherland to Stanley Tomlinson and Private Secretary, 4 May 1971, FCO 37/949.

⑦ “East Pakistan,” HC. Deb., 14 May 1971, vol. 817, cc. 753-847, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/may/14/east-pakistan, 2023年12月31日。

⑧ Peter Hazelhurst, “Road of Death for Bengali Refugees,” *The Times*, 19 May 1971, p. 8, *The Times Digital Archives*, Gale Primary Sources.

明智的。”①萨瑟兰也认为:“如果我们只是反复宣布愿意为国际社会救援难民提供帮助,但又迟迟不做些工作,那我们一定会失去威信。”② 6 月中旬,霍姆在内阁会议上承认他已经感受到来自议会和公众要求政府增加对印度援助力度的压力。③

需要注意的是,受到对巴基斯坦国内危机整体态度的影响,1971 年 6 月以前,英国政府仍然极力避免因难民问题导致英巴关系恶化,通过慈善组织和联合国救援东巴难民就是希望可以在应对国内压力的同时又不至于导致巴基斯坦对英国不满,但在具体的执行过程中它又很难协调两者的关系,不可避免地陷入进退维谷的境地。慈善组织行动前,霍姆曾对斯通豪斯等人强调,这次行动应“表现为慈善组织自己的行为,我们希望尽量不要公开提及政府介入其中”④。曾有官员建议“尽快并尽可能详细地将政府为减轻东巴人民痛苦和恢复该地区稳定而采取的措施告知议会,以缓解政府的压力”,然而内阁经过权衡后还是认为:“尽管这样的声明是非常可取的,但仍应避免出现任何可能使巴基斯坦政府尴尬的言论。”⑤希思还主张,如果相关消息被泄露,应先于巴方自己证实这一消息前就主动与之交流,力争获得对方的谅解。⑥ 遵照首相的指示,救援物资启程的前一天霍姆急忙指示皮卡德寻找适当时机向巴方解释,说明英国“为慈善组织运输救援物资提供经济帮助是迫于国内的压力”⑦。

虽然联合国救援东巴难民渠道的建立使英国政府可以正大光明地宣布捐款 100 万英镑,但联合国并没有立即公开开展救援难民的行动,英国决策者们对此非常焦急,因为这就意味着他们仍要面对来自国内舆论和议会的巨大压力。首相办公室发给外交部的信指出,“除非他们可以清楚地看到联合国正在发挥作用,否则必然会施加压力要求政府采取单边行动,而我们并不急于这样做”。⑧ 因为采取单边行动就意味着有可能会触怒巴基斯坦。由此可见,虽然英国政府采取了更加积极的政策,但是通过慈善机构和联合国救援东巴难民并没有使它有效地摆脱困境。

难民危机与印巴间矛盾相互交织,英国政府担心印巴间再次爆发战争,这是促使它加强救援东巴难民力度的重要原因。印巴分治以来,双方已经爆发过两次战争,难民问题给南亚带来了新的矛盾的种子,不管是出于政治还是经济因素的考虑,英国都不愿看到印巴再度兵戎相见。政治上,印度和巴基斯坦这两个英联邦国家发生战争会让英国陷入左右为难的境地,不管支持其中任何一方都可能使它与另一方结怨。经济上,印巴战争也会给英国带来巨大的损失,一旦南亚再起战端,那么势必会进一步加剧难民危机,届时英国将为救援难民付出更大的代价。一位高级官员在给希思的建议中指出,英国必须“应付最紧迫的危险,即印度和巴基斯坦之间爆发战争的危险”,他认为:“我们在商业利益方面,更不用说在道德义务方面,几乎都无法承担次大陆爆发战争的后果……毫不夸张地说,我国已经因为今年 3 月开始的巴基斯坦危机耗费巨资,如果次大陆再发生一场大规模的战争,那我们就必然要提供更大规模的救援。”⑨而难民问题正是 1971 年激化印、巴间矛盾的关键因素,尽早缓解甚至彻底解决难民问题可以“减轻印度国内要求总理甘地夫人采取更为激进政策的压力”⑩,从而降低印度和巴基斯坦之间爆发战争的风险。最重要的是可以减轻战争给英国自己带来的负担。

---

① “United Nations Relief Refugees in India,” from Garvey to FCO, telegram number 1251, 17 May 1971, FCO 37/949.

② “UK Aid to Refugees in India from East Pakistan,” from I. J. M. Sutherland to Stanley Tomlinson, 18 May 1971, FCO 37/949.

③ “Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday,” CM (71) 30th Conclusions, 10 June 1971; “Conclusions of a Meeting of the Cabinet held at 10 Downing Street, S. W. I, on Thursday,” CM (71) 32nd Conclusions, 17 June 1971, CAB 128/49.

④ “East Pakistan Crisis: Relief Measures,” from A. J. Birch to Mr. Wilford,30 April 1971,FCO 37/945.

⑤ “Conclusions of a Meeting of the Cabinet Held at 10 Downing Street, S. W. 1, on Thursday,” CM (71) 23rd Conclusions, 29 April 1971, CAB 128/49.

⑥ From Moon to Nicholson Barrington, 3 May 1971, FCO 37/949.

⑦ “Relief for East Pakistan,” from Alec Douglas-Home to Islamabad, telegram number 763, 5 May 1971, FCO 37/949.

⑧ “Pakistan Situation,” from P. J. S. Moon to Ian McCluney, 2 June 1971, PREM 15/569.

⑨ “India and Pakistan,” DOP 71(66),19 October 1971,PREM 15/569.

⑩ “India and Pakistan: Memorandum by the Secretary of States for Foreign and Commonwealth Affairs,” Cabinet Defence and Oversea Policy Committee, DOP (71) 66, 18 October 1971, CAB 148/117.

然而事与愿违,尽管英国政府小心翼翼,但它对巴基斯坦国内危机和难民问题的一系列政策还是引起了巴基斯坦政府的不满,6 月底英巴关系更是迅速恶化。巴基斯坦政府本就对英国报纸连篇累牍发表批评它的文章大为不满,多次向英政府抗议。对英国慈善组织 5 月初策划实施的那次救援行动,巴方也非常抵触。他们怀疑英国的立场,认为英国慈善组织“没能把他们的救援强加给我们,现在又去帮助在西孟加拉的所谓东巴基斯坦难民”,“除了婴儿食品,如果在他们的慈善箱里还发现武器也不会令人感到惊讶”①。而且在 6 月 23 日,英国官方率先宣布,“巴基斯坦援助基金”②正式决定在巴基斯坦通过政治途径解决危机取得进展前,暂停为其提供经济发展援助。③ 这对经济本就落后且依赖外援的巴基斯坦来说无疑是雪上加霜。叶海亚·汗愤怒地指责英国带头攻击巴基斯坦,他强硬表态,“那些企图侵犯巴基斯坦主权的援助是不能接受的”④。巴基斯坦甚至当即考虑要退出英联邦,并撤回其英镑结存。⑤

在这样的背景下,英国政府继续在应对国内压力和维护英巴关系之间寻找平衡点其实已经不现实了。而且与危机刚刚爆发时相比,英国维持与巴基斯坦良好关系的意愿也不再迫切,这是因为 3 月至 4 月,英国组织了两次较大规模的撤侨行动,到 5 月中旬已经有 800 名英国公民离开了东巴。⑥ 这为英国政府采取更加主动的外交政策解除了后顾之忧。

与此同时印巴之间的关系也在持续恶化,印度继续利用难民问题向国际社会施压,5 月 24 日,英迪拉·甘地公开指责东巴危机打破了印度年度经济建设进程,力陈难民问题给印度经济、社会带来的巨大压力和印度为救援难民所作的努力,呼吁“负有特殊责任的大国能够正确且迅速地施加影响力”推动政治解决东巴危机。⑦ 不仅如此,印度还积极推动东巴独立,为东巴武装力量提供军事援助和训练,并做好了必要时直接出兵干预的准备。⑧ 印度干预巴基斯坦内政导致双方爆发直接冲突的可能性越来越大,巴基斯坦国内的政治危机迅速外溢为一场影响整个南亚安全和稳定的地区性危机。6 月初,英国议员迈克尔·巴恩斯考察印度的西孟加拉、特里普拉等地后指出,虽然印度和巴基斯坦军队都在努力避免直接对抗,但这似乎是不可避免的,印巴之间的冲突看上去随时都可能升级。⑨ 直到第三次印巴战争爆发前一个月,甘地仍然大打难民牌,将其作为印度干涉巴基斯坦内政的借口。1971 年 10 月 31 日上午,正在英国访问的印度总理甘地向希思首相抱怨,“难民不仅使我们的政府承担了巨大的经济压力,更重要的是他们给印度社会带来了巨大威胁”。她指出,国内要求对巴基斯坦动武的呼声越来越高,鹰派甚至抱怨政府没有在一开始就对巴基斯坦宣战。⑩

在英巴关系逐渐恶化、印巴间矛盾不断激化的情况下,英国政府坚定地在难民问题上加强了对印度的支持力度,这是因为英国意识到印度在其南亚整体战略中的地位越发凸显。从政治上看印度的国力更强,如果印巴间爆发战争印度也更有可能获胜,而且一旦东巴从巴基斯坦分裂出去,印度在南亚的优势地位将得到进一步加强。诚如西蒙·史密斯所说,英国只有站在更有可能获胜的印度一方,才能最大

① From Cyril Pickard to FCO, telegram number 758, 6 May 1971, FCO 37/949.

② 巴基斯坦援助基金(Pakistan Aid Consortium)是由世界银行于 20 世纪 60 年代初牵头成立的,意在为巴基斯坦提供发展援助,其成员包括英国、比利时、加拿大、法国、德国、意大利、日本、荷兰、美国以及世界银行下属的国际复兴开发银行和国际开发协会。

③ “India and East Pakistan,” HC. Deb., 23 June 1971, vol. 819, c. 1436, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/jun/23/india-and-east-pakistan#column_1436, 2023 年 12 月 31 日。

④ “President Yahya Khan's Broadcast Address to the Nation,” from Pumphrey to FCO, telegram number 1306, 28 June 1971, FCO 37/889.

⑤ From I. J. M. Sutherland to Private Secretary, 24 July 1971, FCO 37/890.

⑥ “East Pakistan,” HC. Deb., 14 May 1971, vol. 817, c. 763, *HANSARD* 1803-2005, https://api.parliament.uk/historic-hansard/commons/1971/may/14/east-pakistan#column_763, 2023 年 12 月 31 日。

⑦ *Lok Sabha Debates*, Fifth Series, vol. II, no. 1, New Delhi: Lok Sabha Secrearіat, pp. 184-189. https://eparlib.nic.in/bitstream/123456789/767/1/lsd_05_02_24-05-1971.pdf, 2023 年 12 月 31 日。

⑧ Richard Sisson and Leo E. Rose, *War and Secession: Pakistan, India, and the Creation of Bangladesh*, Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1990, pp. 143-151.

⑨ “East Pakistan,” from Garvey to FCO, telegram number 1413, 3 June 1971, FCO 37/887.

⑩ “Record of a Meeting between the Prime Minister and Mrs. Indira Gandhi, Prime Minister of India at Chequers,” 31 October 1971, PREM 15/960.

限度维护它在南亚的利益。[①] 从经济上看,英国在印度的投资也超过在巴基斯坦的规模,而且东巴是英国麻纺织工业最重要的原料产地。英国政府虽然希望避免印巴之间爆发战争使自己陷入两难的境地,但其实已经对战争的到来有心理准备并在印巴之间做出了选择。南亚司官员拜厄特的观点颇具代表性:“长期以来我们在次大陆的政策是,除非获得双方的邀请,否则不会干预印巴之间的冲突……但现在应该尽量现实地评估我们的利益所在,即在现今局势下维护英国在次大陆的利益取决于与印度保持良好关系。”[②]9 月底,外交和联邦事务部应希思要求提交的一份阐述英国政策的文件指出:“我们应该认识到自己影响印度或巴基斯坦政府的能力是有限的;在任何可能采取的措施中都应避免偏袒其中一方,但与此同时我们也必须承认,相比较而言印度对我们更为重要,它也更有实力。”[③]霍姆很快便于 10 月 18 日正式宣布提供 750 万英镑救援在印东巴难民也就不足为奇了,而且按计划印度总理甘地将于 10 月底访英,这无异于提前给她送上了一份大礼。英国政府通过对难民问题政策的调整来加强与印度关系的意图已经再明显不过了。

结　语

客观说来,英国的确为应对 1971 年的东巴基斯坦难民问题做出了贡献,霍姆甚至自吹英国的贡献超出了它所应承担的责任。[④] 但英国这样做并非出于对难民无私的人道主义关怀,而更多是出于本国现实利益的考虑。安杰拉·德布纳斯认为:“英国的态度介于冷漠的政治现实主义和人道主义之间,无论只强调哪一点都是片面的。”[⑤]这种观点其实并不能令人信服,通过梳理英国应对东巴难民问题的决策及其影响因素,我们可以看出英国救援难民经历了从消极应对国内压力到积极与印度合作扩大救援规模的过程,而促使这种变化的因素是英国对它现实利益的追求,只不过英国的目标逐渐从重视它在巴基斯坦的眼前利益变成了维护它在南亚的长远利益。

难民危机爆发初期,英国受其所谓“不干涉”巴基斯坦内政政策影响对东巴难民危机持谨慎态度,只是在舆论和议会的压力推动下通过慈善组织和联合国为难民提供了有限救援。而 1971 年 6 月以后英国迅速支持印度救援难民的大前提是随着巴基斯坦通过政治途径解决危机的前景日益黯淡,印巴关系持续恶化、印巴战争迫在眉睫,英国已经不再把维护英巴关系,保护它在巴基斯坦的经济、人员安全作为优先目标,而是更加重视英印关系,期冀通过与印度的合作来维护它在南亚的整体利益。英国政府在救援难民问题上不断加强直接支持印度的力度本质上反映了英国在南亚的利益取向,可以说英国对东巴难民危机的政策调整受到了它对南亚总体政策的影响,而且在一定程度上成为它实现自己在南亚利益的工具。值得注意的是,在相关档案文献中,我们几乎没有看到英国政府对东巴难民处境、是否得到有效救助的记录,因为这或许从来都不是英国决策者们关注的重点。

(责任编辑:仲平)

① Simon C. Smith, “Coming Down on the Winning Side: Britain and the South Asia Crisis, 1971,” *Contemporary British History*, vol. 24, no. 4, 2010, p. 463.

② “The Pakistan Dilemma,” from H. C. Byatt to Stanley Tomlinson, 19 August 1971, FCO 37/892.

③ “East Pakistan,” from I. M. J. Sutherland to Wilford, 29 September 1971, FCO 37/893.

④ “Relief Aid to India and Pakistan and British Policy on Aid to Pakistan,” from Alec Douglas-Home to Certain Missions, telegram number 242, 21 October 1971, PREM 15/569.

⑤ Angela Debnath, “British Perceptions of the East Pakistan Crisis 1971: ‘Hideous Atrocities on Both Sides’?” *Journal of Genocide Research*, vol. 13, no. 4, 2011, p. 444.