

国际关系

二战期间英美在阿根廷中立问题上的 外交分歧*

冯 利

内容提要：二战期间，阿根廷的中立立场以及对“泛美主义”的抵制与美国构建美洲安全防御体系的目标相背离，促使美国诉诸经济制裁、武器禁运、拒绝外交承认等强硬措施对阿根廷进行制裁。为提升制裁效果，美国寻求英国的合作，要求英国在阿根廷问题上与之步调一致，甚至建议英国将英阿肉类贸易合同作为筹码，威胁阿根廷尽快改弦易辙。然而，由于英国在阿根廷存在巨大经济利益，致使它对阿根廷中立立场的解读以及在肉类贸易合同谈判、对阿外交措施等方面的主张和看法，与美国均产生了不同程度的分歧。这些分歧主要源于在对阿政策上，英美两国的立场和出发点迥异，利益存在冲突。面对美国的强势主张，英国在整个外交行动中的表现都极为谨慎，它试图在保护自身利益与维护英美特殊关系之间做出调和，然而结果并不成功。在阿根廷中立的相关问题上，英国沦为了美国政策的追随者，英国利益也终究变成美国借以实现外交目标的工具。

关键词：英美合作 阿根廷中立 二战 泛美主义

作者简介：冯利，南开大学历史学院拉丁美洲研究中心博士研究生。

中图分类号：D871.2 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2021) 05-0121-16

* 本文为中央专项资金基本科研业务费项目“阿根廷民粹主义的历史考察”（编号：63212043）和国家社科基金项目“20世纪30年代的阿根廷社会转型研究”（编号：20BSS036）的阶段性研究成果。

20世纪以来,美国为加强自身在美洲的政治和经济地位,积极构建泛美安全体系。至1940年,美国通过8次美洲国家会议和两次美洲国家外长会议,将“泛美团结”向前推进了一大步。然而,阿根廷对“泛美主义”始终持一种强烈的不信任感。第二次世界大战在欧洲爆发后,美国迅速携拉美国国家宣布美洲国家中立。然而日本偷袭珍珠港后,美国再无法继续置身事外。1941年12月美国正式向法西斯宣战,并要求拉美国家声援美国,与轴心国成员断交。对于拉美国家来说,“泛美体系”本被他们视为远离战争的保护伞,但如今却因美国的参战将他们全体拉入战争旋涡,暴露在随时可能被轴心国攻击的危险中。阿根廷本来就对“泛美主义”有严重的抵触情绪,加之国内舆论不赞成阿根廷参战,因此,阿根廷政府坚持中立,拒绝与轴心国断交。阿根廷此举破坏了美国构建美洲安全防御体系的努力,美阿矛盾一度升级,迫使美国诉诸强硬措施制裁阿根廷。为提升对阿根廷的制裁效果,使之尽快回到泛美轨道,美国寻求英国在对阿政策上的协助与配合。考虑到与美国达成协调是英国在美洲资产安全的重要保证之一^①,英国尽可能地在拉美事务上与美国“精诚”合作。然而,由于英美在该地区始终存在利益的零和竞争,所以分歧和摩擦也在所难免。

学术界关于二战期间英美对阿根廷外交政策的研究比较成熟。由于美阿关系长期处于紧张状态,特别是20世纪40年代阿根廷军政府上台后美阿对抗升级,使美阿冲突研究成为这一时期三国互动关系研究中的焦点。^②而对英美分歧的讨论则集中在肉类贸易谈判问题上。此外,还有研究将英美之间的争议置于英、美、阿三角关系的框架下进行讨论^③,但疏于探讨英国在阿根廷问题上对自身利益的考量。因此,在既有研究基础上,本文以二战期间英国

^① 颜震:《英美在美洲权力和平转移的原因分析》,载《史学集刊》,2013年第3期,第112页。

^② 国外学术界相关研究的代表作: Mario Rapoport, *Gran Bretaña, Estados Unidos y las Clases Dirigentes Argentinas: 1940-1945*, Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1981; Thomas C. Mills, *Post-War Planning on the Periphery: Anglo-American Economic Diplomacy in South America, 1939-1945*, Edinburgh: Edinburgh University Press, 2012; Llewellyn Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1962; Guido Di Tella and D. Cameron Watt (eds.), *Argentina between the Great Powers, 1939-1946*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990; Victor Bulmer-Thomas (ed.), *Britain and Latin America: A Changing Relationship*, Cambridge: Cambridge University Press, 2003; R. A. Humphreys, *Latin America and the Second World War, Vol. 2, 1942-1945*, London: Bloomsbury Academic, 2016.

^③ N. S. F. Bowen, *Britain, Argentina, and the United States 1938-1946: Conflict and Collaboration within the Atlantic Triangle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975.

外交部档案为史料基础，试图从英国的立场出发，分析在美阿激烈对抗时期英国在阿根廷中立的相关问题上与美国存在的主要分歧与摩擦，并探究其背后的缘由以及二者出现冲突的根源。

一 英国对阿根廷中立的认识

自拉蒙·卡斯蒂略（Ramón Castillo）上台执政以来，阿根廷的中立政策致使美阿之间严重对立。在1942年里约热内卢会议上，阿根廷公然挑战美国权威，反对美国提出的建议所有拉美国家与轴心国断交的提案。对此，美国以全面禁运、停止进出口银行信贷、经济制裁等手段予以报复。卡斯蒂略政府的中立立场引起美国对阿根廷政府“纳粹”性质的怀疑，而它在国际上公开与美国唱反调的行为，则使美国进一步意识到干预阿根廷政权的必要性。美国鼓励阿根廷政府反对派的活动，暗中瓦解卡斯蒂略的统治基础，期待亲美的激进党能够上台组建民主政府、主持阿根廷政局。然而，1943年6月最终推翻卡斯蒂略的力量是美国冠之以“极端民族主义集团”的军人武装，其核心组织“联合军官团”更是有着强烈的反美情绪。果不其然，此后上台的拉米雷斯（Pedro Pablo Ramírez）延续了前政府的中立政策。在扭转阿根廷中立立场上的挫败，使美国陷入了势必要推翻阿根廷反美军政权的疯狂境地。为达此目的，美国寄希望于英美联合行动，通过加大对阿制裁力度使其做出符合美国政治目标的选择。

然而，英国对阿根廷中立的认识却与美国略有不同。尽管英国同样希望阿根廷能够坚决站在反法西斯阵营一边，断绝与纳粹德国的一切联系，但它并未像美国那般将阿根廷中立视为“洪水猛兽”。从英国的立场来看，阿根廷保持中立在某些方面能够使英国受益。首先，较之美国，英国与阿根廷的经济联系更紧密。在贸易领域，英国在阿根廷的购买量远高于美国。1944年阿根廷对美出口贸易额为5.36亿比索，而同期对英出口贸易额则高达9.42亿比索。^①值得注意的是，二战期间阿根廷的肉类供应一度成为英国的生命线，尤其是在德国占领西欧大部分地区后，英国更加依赖阿根廷的粮食和肉类供

^① [英] B. R. 米切尔编，贺力平译：《帕尔格雷夫世界历史统计：美洲卷（1750—1993年）》，北京：经济科学出版社，2002年，第489页。

应。1943年，英国31%的肉类消费来自阿根廷^①，除此之外，小麦、亚麻油和皮革也大部分来自阿根廷。于英国而言，阿根廷的中立地位可使其免遭德国潜艇的攻击，进而能够确保战略物资的运输安全。鉴于阿根廷对英国初级产品供应的重要性，阿根廷保持中立在一定程度上对英国有益处。

其次，阿根廷拒绝听从美国指示与轴心国断交，部分是出于抵制美国统一西半球计划的目的，这恰巧也符合当时英国在拉美地区的总体利益，因为英国早已洞察到了“泛美主义”的排他性。如果阿根廷加入泛美体系成为美国的附庸，“泛美团结”将顺势把美洲变成铁板一块，这必然会使英国在拉美地区的势力被加速排挤出去。在英国看来，美国若将拉美地区纳入其安全防御体系，那么拉美国家的配合与否均会对美国在西半球乃至全球事务中的行动产生一定影响。阿根廷对美国的排斥与疏离不仅能够一定程度上牵制美国主导的“泛美化”进程，延缓英国在拉美地位的衰落之势，还会使阿根廷更亲近英国，增加英国在阿根廷外交格局中的分量，使英阿关系得到进一步巩固。因此，基于总体利益的考量，英国并不急于软化阿根廷的中立立场。

最后，由于英国比美国更了解阿根廷中立政策的根源，所以它能够理解阿根廷对中立立场的坚持。英国外交部意料到阿根廷不会轻易参战，这是因为，阿根廷拥有庞大的南欧移民群体，国内舆论不希望阿根廷与任何欧洲国家的关系因战争立场而受损，倾向于阿根廷延续一战时期的中立地位，以确保不丢失其出口产品的欧洲市场。除此之外，同盟国和轴心国成员在阿根廷都拥有广泛的商业利益，战争期间，在阿根廷还驻扎了大量交战双方的间谍组织和新闻媒体。^② 在这种情况下阿根廷政府别无选择，只能保持中立。正如英国南美洲事务办主席维克托·佩罗恩（Victor Perowne）所言：“阿根廷只能避免卷入同盟国与轴心国的战争冲突，奉行一项看似更周全的政策。”^③ 可见，至少在英国人的认识上，阿根廷将坚定地保持中立，这一点毫无疑问。

尽管英国外交部对阿根廷中立有不同看法，但当落实到最终行动上时，

^① “Foreign Office Memorandum: Unrest in Latin America”, January 17, 1944, (AS929/503/51), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 8, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 4.

^② David Rock, *Argentina 1516-1982, From Spanish Colonization to the Falklands War*, California: University of California Press, 1985, p. 246.

^③ N. S. F. Bowen, *Britain, Argentina, and the United States 1938-1946: Conflict and Collaboration within the Atlantic Triangle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 85.

英国选择与美国步调一致。英国首相丘吉尔（Winston Churchill）就其必要性曾表示，“如果英国在中立政策上与美国出现明显分歧，可能会让‘敌意泛滥’，这是非常轻率和短视的。”^① 由于美国在处理阿根廷问题上强势主张英美联合，加之英国当时正在向土耳其施压以促使它参战，并迫切需要美国的配合援助，出于这些压力，英国最终选择加入敦促阿根廷参战的行列。丘吉尔嘱咐其外交大臣艾登（Robert Anthony Eden）务必在美国面前证明英国是最忠诚的盟友。

然而，当美国为实现其外交目标不顾及甚至损害到英国利益时，两国的不和就立刻显现了出来。早在1942年，英国外交部就对美国停止给阿根廷供应军事物资的行为表示不满。英国认为，美国的单边政策不仅影响到盟国对阿根廷的立场和态度，还增加了英国对阿外交的难度，令英国措手不及。^② 随着美国将制裁逐步扩大到经济领域，特别是对阿根廷肉类供应的干涉，引起了英国的极度敏感。英美在阿根廷肉类供应问题上的摩擦在美国参战之前已初现端倪。1941年，美国对日本的外交立场趋于明朗，国内开始紧锣密鼓地进行战争准备。美国加强了在美洲采购战略物资的力度，使英国不禁担心它在拉美“超级买家”的地位会因美国对该地区战略物资的控制而受到削弱。尤其是当英国了解到美国军方打算从阿根廷大规模订购肉类时，英国开始紧张起来。1941年下半年，英国在争夺阿根廷肉类供应上与美国暗中较劲，它通过实施大规模采购计划将阿根廷的肉类供应紧紧地捆绑在英国的贸易链上。1943年，英美交涉又一次触及阿根廷肉类供应问题，此次引发了两国在阿根廷中立问题上最严重的分歧。

二 英美在英阿肉类贸易合同上的摩擦

1943年12月玻利维亚发生军事政变，阿根廷的亲纳粹势力被证实卷入其中，这给美国提供了指控阿根廷的口实。美国将玻利维亚军事政变看作是法西斯影响下的产物，攻击阿根廷政府是极权主义和亲轴心国势力在拉美的堡

^① “Telegram from Churchill to Anthony Eden”, January 13, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/179/107), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

^② “Halifax to F. O.”, March 25, 1942, cited in N. S. F. Bowen, *Britain, Argentina, and the United States 1938-1946: Conflict and Collaboration within the Atlantic Triangle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 120.

垒，企图将南美洲彻底纳粹化。^① 面对顽固不化的阿根廷政府，美国要求英国对其采取强硬态度。美国国务卿科德尔·赫尔认为：“只要英国政府愿意与阿根廷政府进行最坚决的接触，就可能在短时间内极大改变阿根廷政府的态度。”^② 赫尔建议英美两国发布强硬声明，揭露以阿根廷为基地的亲纳粹运动，谴责正在进行颠覆活动的极权主义势力，提醒其他美洲国家其所面临的危险。

在美国看来，英阿之间紧密的经济联系使得由英国来向阿根廷施压会更有效。早在1943年年初，美国便了解到英阿之间即将进行一项肉类协议谈判。鉴于战时英国是阿根廷肉类订单的重要客户，美国建议英国以肉类贸易合同为筹码敦促阿根廷尽快回到“泛美轨道”，加入反法西斯阵营对抗共同敌人。美国希望英国推迟签署协议的时间，并将“切断阿根廷国内纳粹间谍的无线电通讯”作为条件加入肉类合同谈判。但是，美国自认为英国可用以打压阿根廷的有效筹码，却是英国最为关切的利益。阿根廷不仅拥有巨额的英镑结余和英国投资，还是英国与反法西斯盟军所需粮食和肉类的主要供应来源。1941年反法西斯同盟建立后，英国承担起盟军肉类采购任务；到1944年，英国本土40%的肉类供应依靠阿根廷。^③ 阿根廷给英国的肉类订单基本涵盖了战时英国本土和盟军的肉类消费需求。不仅如此，英国还打算独占阿根廷国内剩余肉类的订货，为战后英国经济恢复提供所需消费。在对阿政策上，首相丘吉尔表示英国将尽其所能地向美国提供帮助，但由于英国国内和盟军的肉类消费均依赖阿根廷这条供应线，所以恳请美国慎重考虑英国对阿根廷政府采取强硬政策所产生的恶劣后果，一旦阿根廷停止供应，将会扰乱盟军1944年的军事行动。^④

1944年2月，法雷尔（Edelmiro Julián Farrell）取代拉米雷斯成为阿根廷总统。在美国看来，法雷尔政府似乎比前政府更反动。于是，美国随即要求英国同美国一起拒绝给予法雷尔政权外交承认，并以撤回各自大使标示立场。

^① “Halifax to Eden”, January 5, 1944, (AS425/78/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 8, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 199.

^② Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 2, London: Hodder and Stoughton, 1948, p. 1411.

^③ “Churchill to Roosevelt, Personal and Top Secret”, July 14, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/168/60-61), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

^④ “Churchill to Roosevelt, Personal and Most Secret”, January 23, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/155/16), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

然而，面对即将进行的英阿肉类合同谈判，英国颇感为难。尽管英国最终撤回了大使，但首相丘吉尔对美国要求的这一行动颇有怨言，他说：“我不知道这项政策会带来什么，也不知道我们通过这种方法想从阿根廷人身上得到什么。”^① 英国担心拒绝承认法雷尔政府会导致肉类供应中断，尽管其他美洲国家（如巴西、乌拉圭、巴拉圭）也可向英国供应，但英国认为他们的供应量远远无法弥补失去阿根廷供应后的缺口。当英国了解到比利时、荷兰、法国打算现金购买阿根廷肉类的计划时，进一步笃定英国须尽快敲定肉类合同，断不可在肉类合同谈判上无限拖延。^② 于是，英国一再恳请美国切勿再采取行动来影响英国肉类贸易合同的续订。^③ 然而，美国未因英国这一请求而改变立场，而是设法以美苏交涉经验说服英国，使之相信拒绝外交承认不会导致阿根廷通过断供来报复。赫尔提到：“美国多年来一直拒绝承认苏联政府，但这丝毫没有影响到两国之间的贸易。”^④ 而且美国相信，在英阿肉类贸易中，英国因处于买方位置而更具谈判优势，加之战争期间阿根廷出口肉类的市场已所剩无几^⑤，阿根廷断然不会停止与英国的肉类贸易。美国建议英国与阿根廷签订短期合同^⑥以替代原来4年一签的长期合同，这将会“使阿根廷政府理智起来去追赶英国人”^⑦。美国执意要求英国站在西半球反法西斯的立场上，利用英阿肉类贸易合同谈判的良好契机，促使阿根廷改弦易辙，甚至忽视英国一再强调的肉类供应对盟国作战的重要性，自信地认为“盟军6个月内不吃阿根廷的肉不会有任何麻烦，只是在一年后需要一些牺牲”^⑧。为使英阿肉类合同谈判能够遵循美国意愿，美国国务卿赫尔甚至发表暗含威胁性质的言论，

① “Churchill to Roosevelt”, July 1, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/167/110), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

② Llewellyn Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1962, p. 417.

③ “Churchill to Roosevelt”, July 14, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/168/58), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

④ Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 2, London: Hodder and Stoughton, 1948, p. 1418.

⑤ 1940年随着法国的沦陷、意大利加入三国轴心，阿根廷与欧洲大陆的贸易几乎中断，出口产品出现大量剩余。

⑥ 以30天或60天为期的短期合同。

⑦ Cordell Hull, *The Memoirs of Cordell Hull*, Vol. 2, London: Hodder and Stoughton, 1948, p. 1414.

⑧ “Roosevelt to Churchill, Personal and Top Secret”, September 9, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/171/11), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

扬言“英国的配合与否将关系到美国在其他领域对英国的援助”^①。

在与英国的最后交涉中，罗斯福总统（Franklin D. Roosevelt）措辞严厉，强调英国与阿根廷订立长期合同将严重损害英美的共同立场，“并将在整个美洲制造出一种英美不团结的印象”^②。美国坚持不懈地要求英国推迟签署协议的时间、将长期合同换为短期合同，毫不掩饰地对英国政府施加经济压力。无奈之下，在得到美国将利用其影响力阻止其他买家进入阿根廷肉类市场的承诺后^③，英国顺从了美国的意愿——将肉类合同的签署推迟到1944年9月以后进行，并同意在1945年上半年期间按月与阿根廷政府签订肉类合同。这样，美国最终以牺牲英国利益，成功干预了英阿肉类贸易合同谈判。但此番经济胁迫没有产生美国所期望的效果，即使有时看起来这种压力可能会奏效。实际上，阿根廷方面并不急于续订肉类合同，也不曾催促英阿之间的肉类谈判。^④因此，以肉类合同谈判给阿根廷施加压力势必不可能达到预期的政治效果。然而，英美在肉类合同谈判上的争议却使双方在阿根廷相关问题上的分歧达到顶峰，引发了英美政府层面最高级别的交涉。

三 英国不认同美国对阿根廷的强硬外交

在阿根廷相关问题上，有一点事实英国外交部并不否认，即阿根廷民族主义独裁政权的存在将会损害到英美双方在阿根廷的长期利益。但是，英国认为美国过分夸大了问题的严重性。首先，美国将阿根廷视为轴心国在西半球的堡垒，认为其外交政策充满军国主义色彩，担心阿根廷军政府会蛊惑其他拉美国家效仿它建立极权政府^⑤，从而对西半球的和平与安全构成严重威

^① “Hull to Winant”, October 10, 1944, (FRUS 835.01/10-1044), in E. Ralph Perkins and Almon R. Wright (eds.), *Foreign Relations of the United States (FRUS): Diplomatic Papers, 1944, The American Republics, Vol. 7*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1967, pp. 361-363.

^② “Roosevelt to Churchill”, October 11, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/173/25-26), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

^③ R. A. Humphreys, *Latin America and the Second World War, Vol. 2, 1942-1945*, London: Bloomsbury Academic, 2016, p. 190.

^④ N. S. F. Bowen, *Britain, Argentina, and the United States 1938-1946: Conflict and Collaboration within the Atlantic Triangle*, Cambridge: Cambridge University Press, 1975, p. 189.

^⑤ “Halifax to Eden”, August 30, 1944, (AS4701/78/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America, Vol. 9*, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 73.

胁。然而，英国对阿根廷政局的看法却更为中性。英国方面的情报使其相信阿根廷民众及统治阶层的绝大多数对纳粹意识形态没有兴趣，他们只希望继续与交战双方做生意。^① 经调查，阿根廷军政府在对外事务方面实际上要比前一届文官政府有进步^②，而且它并未给轴心国提供任何实质性帮助。在消除德国影响方面，据英国外交部了解，与其他一些拉美国家相比，“阿根廷的记录还不算太坏”^③。英国还看到，阿根廷国内对军政府的诟病主要在于它的专制独裁，但其专制程度尚未如美国所宣传的那般极端。据英国驻阿根廷大使大卫·凯利（David Kelly）观察，法雷尔政权对言论自由的限制远不及极权国家，一些发表反政府言论的新闻报纸都还可以生存，而这在真正的法西斯国家中绝对是零容忍。^④ 此外，凯利大使对庇隆的评价也相对比较中性。他认为庇隆与欧洲的极权独裁者有本质区别，“庇隆没有极权主义哲学，也无法完全赢得其他社会阶层的支持和效忠，他所得到的支持只不过是来自那些不稳定的权力跟风者”^⑤。因此，在英国看来，美国对阿根廷军政权的判断言过其实，由此采取的激进措施更令英国无法苟同。英国始终认为制裁行动对盟军的负面影响远比对阿根廷本国的影响严重得多。英国外交部抱怨召回大使是“最徒劳的外交行动”，它主张对阿根廷政府给予适当承认，以使其协助盟军取得反法西斯战争的胜利。

其次，美国干涉阿根廷内政的行为在英国看来也极不明智。美国要求阿

① Andrés Cisneros and Carlos Escudé (eds.), *Historia de las Relaciones Exteriores de la República Argentina*, Tomo 13, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 2000, p. 32.

② “Kelly to Eden”, June 7, 1945, (AS2959/12/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 11, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 139.

③ “Leeper to Bevin”, September 9, 1946, (AS5898/235/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part IV: From 1946 through 1950. Series D: Latin America 1946*, Vol. 2, Lanham: University Publications of America, 1999, p. 9.

④ “Kelly to Eden”, July 5, 1945, (AS3782/12/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 11, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 146.

⑤ “Kelly to Eden”, July 21, 1945, (AS4042/92/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 11, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 149.

根廷摆正位置、接受西半球卫星国的地位，它认定阿根廷的军政权是阻碍其接受卫星国安排、与其他泛美成员国团结合作的根本原因。为此，美国幻想阿根廷出现一个愿意与之配合的“民主”政权来代替军政权，于是一再鼓动阿根廷国内反对派推翻军政府。但英国却对此持保留意见，因为它看到阿根廷军政府拥有一定的群众基础，得到了不少人的支持。^① 英国提醒美国，干预阿根廷军政权不但难以达到预期效果，还会提高阿根廷民族主义者的地位，使阿根廷对美国的排斥进一步升级。“阿根廷人普遍认为外国人对本国政府的公开控诉是一种侮辱”^②，尤其是美国大使斯普鲁伊尔·布雷登（Spruille Braden）在布宜诺斯艾利斯煽动的反政府运动引发了阿根廷民族主义者的强烈愤慨，他们怒吼道：“阿根廷到底应该由阿根廷政府管理还是由美国大使管理！”英国外交部认为，英国解决爱尔兰问题的成功经验值得美国借鉴。对于应否参战，爱尔兰在英联邦中的立场^③与阿根廷在泛美联盟中的立场极为相似。但英国政府并未采取高压制裁措施来干涉爱尔兰瓦莱拉（Éamon de Valera）政权，强迫其放弃中立、为反法西斯同盟做出贡献，而是将爱尔兰“交予国际道德舆论”裁决，这反倒促使爱尔兰政府“动用他们所能运用的一切手段”积极为盟国提供物资。在处理阿根廷问题上，英国认为明智的做法是放弃对阿根廷国内政治的干涉，让阿根廷人民自己管理本国内部事务，英美两国只需监督阿根廷严格履行《查普尔特佩克议定书》的义务就足矣。^④ 正如首相丘吉尔所建议的，“美国应该忽略上校们几个星期，……从而给我们双方一个审视共同政策的机会，也给阿根廷一个纠正自己的机会，而这是他们在众目睽睽之下无法做到的。”^⑤ 事实如英国所料，美国对阿根廷军政府的公开谴责、孤立、指控和干涉刺痛了阿根廷民族主义者的神经，非但没能削弱阿根廷军政权的统治地位，反而增强了它捍卫国家主权和独立尊严的权威

^① David Kelly, *The Ruling Few or the Human Background to Diplomacy*, London: Hollis and Carter, 1952, p. 303.

^② Llewellyn Woodward, *British Foreign Policy in the Second World War*, London: Her Majesty's Stationery Office, 1962, p. 412.

^③ 1939年9月英国对德宣战，但作为英联邦成员之一的爱尔兰拒绝参战，反对在爱尔兰征兵。

^④ “Eden to Sir R. L. Campbell”, July 27, 1944, (AS3851/78/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 9, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 66.

^⑤ “Churchill to Roosevelt, Personal and Top Secret”, August 23, 1944, The Churchill Papers (CHAR 20/170/62), Churchill Archives Centre (Cambridge), Churchill Archive.

形象，并博得了其他拉美国家的同情。

最后，英国在对阿政策上之所以反对强硬态度、主张温和立场，也是迫于阿根廷国内反英主义高涨的压力。在阿根廷，反英主义伴随着英国资本和移民而来。英国资本大多控制着阿根廷出口经济部门的主要行业（如采矿、肉类包装和铁路运输），英国工人则在大型英资企业中占据了工资优厚的岗位。阿根廷政府偏袒外国企业，对外企歧视性的雇佣政策和不公正的薪资政策视而不见。英资企业和英国工人的特权地位令本地工人群体在劳动力市场中极其被动，愤懑情绪日渐高涨。1933年英阿两国签订《罗加—朗西曼条约》，在阿根廷国内一度掀起了反英主义的浪潮。条约为阿根廷保住了肉类出口市场，但却是以给予英国更多优惠待遇、保障英国在阿利益为交换条件，严重损害了阿根廷的国家利益。英国强加给阿根廷的不公平待遇遭到阿民族主义者的强烈反对，当时阿执政党“政党联盟协调组织”也为此备受责难。阿根廷国内的反英情绪空前高涨，很快便演化成一场经济民族主义运动，呼吁经济上摆脱对英国的依赖、实现国有化。在1937年一场反对交通垄断的罢工运动中，英国公共汽车公司和有轨电车公司成为众矢之的^①，英国在阿资产安全受到严重威胁。在大萧条的冲击下，阿根廷严峻的经济形势使得更多人意识到摆脱对外依赖的紧迫性。经济独立的诉求卷裹着阿根廷的民族主义，一同向主导阿根廷国民经济的外国资本发起了猛烈攻击，英国在这轮攻击中首当其冲。一系列反英浪潮提醒英国政府警惕卷入任何可能再度刺激阿根廷仇英情绪的国际纠纷。因此在对阿政策上，英国始终主张通过正常外交途径而非高压制裁手段来实现外交目标。

四 英美对阿政策产生分歧和摩擦的原因

在1942—1945年期间，英国外交部与美国国务院之间针对阿根廷的政策问题展开了反复交涉。英国在对阿政策上与美国产生诸多分歧与摩擦的原因在于：美国的政策立场和利益出发点与英国迥异，政策内容与英国利益相冲突；美国在政策制定和执行过程中不顾及英国的意愿和建议，破坏了英美合作的和谐与信任。

^① Germani Gino, *Política y Sociedad en una Época de Transición: De la Sociedad Tradicional a la Sociedad de Masas*, Buenos Aires: Editorial Paidós, 1965, pp. 132 - 156.

首先，英美在对阿政策上的立场不同。作为泛美体系的局外人，英国对阿根廷在泛美体系中的地位不感兴趣，它关注的是阿根廷在反法西斯战争中的贡献，尤其是对同盟国的支援程度。尽管英国也希望阿根廷与轴心国断交，但它认为这于盟国整体的战争努力而言并非必不可少。战时英国政府恪守现实主义外交原则，军事行动压倒一切。因此，只要阿根廷继续为盟军供应物资，不向纳粹法西斯提供实质性帮助，英国就不会过分向阿根廷施加压力。反观美国，作为泛美体系的建立者，它更重视美洲统一战线，西半球统一计划的重要性似乎大于对抗轴心国的任务。这一点从美国对待拉美国家的不同态度上可见一斑。如在国际上，美国一直以阿根廷的军事独裁政权及其未与轴心国断交为由来攻击阿根廷，但对当时巴西的瓦加斯极权政府却保持沉默；在1942年里约热内卢会议上，智利同样拒绝与轴心国断交，但并未遭到美国持续且暴力的打压。美国态度的双重标准进一步证实一点：阿根廷惹恼美国的真正原因是，阿根廷拒绝成为泛美体系下围绕美国利益旋转的卫星国。美国如此强硬且迅速地干预阿根廷是为了斩断阿根廷的民族主义，以防其战后继续干扰泛美体系的发展。因此，英美在对阿政策上的不同立场不可避免地使双方在相关问题上难以达成共识。

其次，英美对阿政策的利益出发点迥异。在战争背景下，英国对拉美地区的总体政策目标是，保证拉美地区对战争必需品的稳定供应。于是在对阿政策上，英国将经济安全置于优先位置，尽量减少可能引发阿根廷政治混乱的国内外不稳定因素，以确保阿根廷生产和出口的稳定与安全。因此，拉美地区之于英国是强烈的经济性目标。相比之下，拉美地区（尤其是南美洲国家）之于美国则更多的是政治性目标。于美国而言，拉美地区的重要性在于它在美国区域安全防御中的地位。出于地缘安全考虑，美国极力推动与拉美国家建立亲密关系，将它们纳入美国霸权下的区域安全体系以及美国资本控制下的西半球经济共同体中。然而，阿根廷抵制泛美体系、拒绝与轴心国断交，以至于美国将其视为对美国安全构成潜在威胁的对象。为驯服阿根廷、实现泛美团结的政治目标，美国诉诸强硬的外交和经济手段进行打压，致使阿根廷国内外环境时刻笼罩在紧张氛围中，完全与英国的政策目标背道而驰。

再次，美国的政策与英国当时的切身利益发生冲突。美国不遗余力地要求英国在对阿制裁上与之协调一致，可在英国看来，与阿根廷对立只会损害英国的经济利益，而对美国几乎没有任何影响。这是英美合作频繁出现分歧的根源所在。二战期间，英国负责反法西斯联盟的肉类订购，而战时盟军的

肉类补给连同英国本土的肉类消费均依靠阿根廷，现实的物资需求使英国断然不愿接受任何有损英阿关系的行为。更何况英国在阿根廷还有着广泛的商业和金融利益，使其更重视维持双方良好关系。当然，英国政府也在评估对阿施压可在多大程度上改善阿根廷政府的行为，然而事实证明，由于英国对阿根廷的需求更为紧迫，与阿根廷发生争执对英国将是弊大于利。尤其在1940年和1941年不列颠空战期间，阿根廷出口英国的贸易额同比上年分别下降了3%和12%^①，形势一度令英国心急如焚。若在此情况下向阿根廷施压，可能会导致英国供应状况的进一步恶化，英国势必不愿拿自己切身利益冒险。更重要的是，英美在拉美地区还存在经济利益之争。20世纪以来，英美都将拉美地区视为重要的消费市场以及初级产品和原材料的来源地。尽管在争夺阿根廷新兴行业的市场上英国不敌美国，但美阿之间在政治上的敌意和经济上的竞争暂时阻止了美国对英国在阿根廷主导地位的侵蚀。阿根廷统治阶层的亲英态度和反美情绪始终使英国受益更多，加之英国把阿根廷视为战后潜在的消费市场之一，它更不会主动放弃阿根廷，使其完全漂流到美国的轨道上去。因此，英国无心推动阿根廷加入泛美体系，它更倾向于美阿关系维持现状，以巩固英国在阿根廷的既得利益。

最后，美国政府“情绪化”的对阿政策及忽视英国利益的态度招致英国诟病。自1944年11月美国国务卿赫尔辞职以来，美国对阿根廷的政策给英国留下了“缺乏明确目标”“情绪化”且“摇摆不定”的印象。^②1944年11月至1945年4月纳尔逊·洛克菲勒（Nelson Rockefeller）负责美国拉美事务期间，美国结束了对阿根廷的强硬外交。阿根廷对美国的示好作出了积极回应：1945年2月在《查普尔特佩克议定书》上签字，并在同年3月底向德、日宣战。此后，美国不仅派布雷特—沃伦率团访问阿根廷，还邀请阿根廷参加1945年4月在旧金山召开的联合国会议。在美阿关系短暂回温之际，英国政府指示凯利大使再次回到阿根廷，决心与军政府“和睦相处”，修复英阿关系。然而好景不长，1945年4月，洛克菲勒在美国国务院改组中被撤换，美

^① [英] B. R. 米切尔编，贺力平译：《帕尔格雷夫世界历史统计：美洲卷（1750—1993年）》，北京：经济科学出版社，2002年，第489页。

^② “Kelly to Eden”，June 7, 1945, (AS2959/12/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 11, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 139.

阿外交积极向好的态势也立马被终止，美国对阿根廷的政策重新强硬起来。美国对阿根廷情绪化的态度使英国的外交行动时常陷入被动。

此外，尽管美国政府在制定对阿政策时总强调英国援助的重要性，然而美国却从未认真尝试过与英国合作。在美国一系列的对阿政策和主张中，英国强烈感觉自己沦为了美国的追随者而非咨询者。不仅如此，在实际配合中，英国屡次发现他们的美国同僚不遵守英美合作精神、不向英国提供相关资料。^①针对这种情况，英国外交部长艾登曾向美国国务院严正指出，英国不准准备盲目跟随美国政府的贸然行动，提醒美国在采取任何措施前务必与英国进行认真磋商。^②在英国外交部看来，为使美国看到其合作诚意，他们对阿根廷已经采取了许多违背英国利益的行动，而美国却始终将英国利益摆在次要位置，甚至完全忽略英国的需求。在德国宣布无条件投降后，美国得以摆脱英国的掣肘，于是迅速对阿根廷展开新一轮经济制裁，要求阿根廷政府举行民主选举。美国加大对阿根廷的贸易制裁严重损害到了英国出口商和投资者的利益。例如，美国限制对阿根廷的燃料出口就严重阻碍了阿根廷的农业生产，致使刚刚恢复不久的出口贸易重新陷入停滞，英国利益再次面临威胁。再者，英国希望阿根廷政局保持稳定，这样才有机会恢复战前英阿两国友好的商业关系，而美国对阿根廷的敌对政策却使阿根廷的动荡局势一再升级。美国驻阿大使布雷登在布宜诺斯艾利斯支持的反政府运动煽动反对派攻击胡安·庇隆（Juan Perón），进一步加剧了阿根廷政治生态的两极分化。1945年9月19日阿根廷反庇隆派发起的“宪法和自由大游行”将阿民众的反政府情绪推向顶峰，紧接着，庇隆派与反庇隆派上演了一场公开对决。反庇隆派逼迫庇隆辞去政府职务，要求政府进行重组，规定选举日期。这场美国鼓动下的政治风暴将阿根廷近乎推向了内战的边缘。一时间，罢工活动、示威游行以及暴力冲突席卷阿根廷几大主要城市，对国内生产活动造成了破坏性影响，已然威胁到英国的初级产品供应。英国多次呼吁美国“让阿根廷平静一段时间”，

^① “Foreign Office Memorandum”, February 26, 1943, (A2230/348/51), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 6, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 41.

^② “Eden to Sir R. L. Campbell”, August 4, 1944, (AS4220/78/2), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 9, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 68.

但美国置之不理，英国在美国的政治目标面前完全成为了牺牲品。^①

美国忽视英国需求，在阿根廷频繁煽动暴乱，这些损人益己的行为招致英国诸多不满，打击了英国在英美合作中的积极性。英国谨慎且被动的表现引起了美国对其合作诚意的怀疑，甚至有不少美国政客将美国在阿根廷政策上的挫败归咎于英国的迟疑与怠慢。诸如“英国对阿根廷是否与轴心国断交的冷漠态度强化了阿根廷政府的中立立场”“阿根廷对美国的反感和抵制是由于英阿‘特殊关系’发挥了作用”^②等言论不绝入耳。但不置可否，在阿根廷问题上，英国自始至终都在努力减少与美国的分歧。因为就英美同盟而言，二战期间英美有着共同的战略利益——抗击法西斯，两国在阿根廷相关问题上的分歧只是大同盟关系下的局部利益分歧。英国在拉美的行动，特别是在阿根廷的行动很大程度上取决于英国对英美共同利益与局部利益的抉择。在“维护英美战时联盟、合力对抗轴心国”这个战时核心目标面前，英国在阿根廷的利益显然已被降为了次要目标。英国最终选择在局部利益上妥协，去维护更广泛的英美共同利益。

五 结语

在第二次世界大战的背景下，美国加紧巩固自身在美洲的政治和经济地位，积极构建泛美安全体系。而阿根廷在众多拉美国家中“独树一帜”，不愿加入美国领导下的泛美体系。美国安全与阿根廷民族自尊心的角逐构成了20世纪40年代两国外交关系的主旋律。英国作为阿根廷经济生活中传统且重要的合作伙伴不可避免地卷入了美阿纷争。基于英国在阿资产安全、肉类供应安全以及希冀保留与阿根廷传统利益链的考虑，游走在美国强势主张和阿根廷民族主义之间的英国，其外交行动在整个过程中都极为谨慎。

美国对阿根廷军政府反美主义的憎恶以及对阿根廷中立立场的不满，促使美国频繁干涉阿根廷内政。1942年以来，美国极力寻求英国在制裁阿根廷

^① Callum A. MacDonald, “The Braden Campaign and Anglo – American Relations in Argentina, 1945 – 1946”, in Guido Di Tella and D. Cameron Watt (eds.), *Argentina between the Great Powers, 1939 – 1946*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1990, p. 145.

^② “Foreign Office Memorandum”, February 26, 1943, (A2230/348/51), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 6, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 41.

过程中的配合与协作。但由于英国在阿根廷存在巨大利益，致使它对阿根廷中立地位的解读以及在肉类贸易合同谈判、对阿外交制裁措施等方面的主张和看法均与美国产生了不同程度的分歧和摩擦。于英国而言，保护它在阿根廷的利益与维护英美合作是一对难以协调的关系。不过英国清醒地意识到，拉美既能成为英美争端和分歧的来源，也可成为巩固英美关系的纽带。因此，在阿根廷问题上，为迎合美国的外交目标，英国或主动或被动地牺牲了自身利益，以便让美国相信英国在拉美地区的存在以及英美在拉美的合作“对美国的好处不亚于英国的战争情报局”^①。

凭借19世纪工业强国的地位，英国在拉美地区的霸权维持了近一个世纪。然而，随着英国实力的相对衰落和美国的强势崛起，英国在拉美的总体地位遭到了削弱。19世纪末，美国对英国在加勒比地区和南美洲北部势力的公然排斥，使其欲确立美洲霸权的野心昭然若揭。进入20世纪后，美国加快了在拉美地区霸权扩张的步伐，英国意识到自己的实力已今非昔比，于是不得不选择逐步退让。况且自一战以来，英国的主要精力已经在向欧洲、亚太和中东地区等传统利益范围集中，拉美地区在英帝国利益版图中下降到了边缘位置。在这样的背景下，现实主义外交理念回归英国外交界。^②英国重视英美特殊关系，希冀依靠美国的力量维持世界秩序。因此，英国尊重美国在拉美地区的主导地位，愿意在拉美事务上与其主动合作，由此换取美国在欧亚地区与其协调配合。到20世纪40年代，英美之间在拉美地区的霸权转移已成定局。在拉美事务上，英国最终成为美国政策的追随者。

(责任编辑 王 帅)

^① “Foreign Office Memorandum”, February 26, 1943, (A2230/348/51), in Paul Preston and Michael Partridge (eds.), *British Documents on Foreign Affairs: Reports and Papers from the Foreign Office Confidential Print. Part III: From 1940 through 1945. Series D: Latin America, South and Central America*, Vol. 6, Lanham: University Publications of America, 1997, p. 41.

^② 钱乘旦编：《英国通史》（第六卷），南京：江苏人民出版社，2016年，第379页。