

尼克松政府对智利的外交政策： 基于进攻现实主义的解读*

黄 忠

内容提要：与阶级斗争论、经济决定论和权力制衡论等传统观点相比，米尔斯海默的进攻现实主义理论在引进“小国”变量和“软进攻”外交手段之后，能够较好地解释美国尼克松政府对智利的外交政策。按照进攻现实主义有关大国政治互动的观点，可以演绎出两个结论：地区霸主在区域霸权体系内对于小国潜在或者现实的离心倾向会采取进攻性外交政策；在军事上的进攻与制衡这个硬手段被视为不可行或者得不偿失的情况下，霸主会采用软进攻的方法。根据该理论，从本质上看，尼克松政府对智利的外交政策是区域霸主的进攻性外交政策，与美国历届政府对拉美尤其是智利的外交战略在本质上没有差异。出于对阿连德的内政外交政策会损害自己霸权根基的担心，尼克松政府对智利采取了一系列以和平演变为主的软进攻政策并得偿所愿。这些对于认识美国的拉美战略和全球战略有着重要意义。

关键词：尼克松政府 阿连德政府 进攻现实主义 软进攻 和平演变

作者简介：黄忠，国际政治学博士，现任职于广东外语外贸大学21世纪海上丝绸之路协同创新中心、加拿大研究中心和拉美研究中心。

中图分类号：D80 文献标识码：A

文章编号：1002-6649(2017)06-0082-23

* 本文为国家社科基金重点课题“中国周边公共外交研究”（编号：15AGJ008）的阶段性成果。

在科学社会主义运动史和拉美对外关系史中，尼克松政府对智利的外交政策有着重要地位。对这一问题的理论研究可以分为两类。一类是外交政策理论分析，以埃德·考夫曼（Edy Kaufman）为代表。他不仅应用了外交政策行为框架分析来自美国的外部干涉和智利内部的各种因素是如何相互作用导致阿连德政权的覆灭，还应用了国际危机行为模式框架分析阿连德政府在被推翻前的一段时间怎样认识自己所受到的威胁并对此作出反应。^① 另一类是国际关系理论分析，这是本文关注的重点。本文力图在整理出既有研究分析不足的基础上，用进攻现实主义理论做出新的阐释，并结合美国外交原始档案的相关材料加以验证。

一 研究现状

从已有文献来看，如何理解尼克松政府对智利外交政策的动因是相关分析的焦点。已有相关研究多是就事论事的零星探讨且缺乏厚度，可以总结出3类观点：一是阶级斗争论，二是经济决定论，三是权力制衡论。

（一）阶级斗争论

阶级斗争论是最具代表性的观点，认为帝国主义性质决定了美国不可能容忍自己的“后院”出现一个以民主选举的方式过渡到社会主义的政权。依据这种观点，尼克松总统非常担心阿连德在当选总统后会与卡斯特罗的古巴相呼应，在拉美地区形成“红色三明治”效应，进而将整个拉丁美洲“红色化”。^② 在阿连德当权后，古巴间谍以智利为基地，向玻利维亚、阿根廷、巴西和乌拉圭输出革命，更加“证实”了尼克松心中阿连德政权的“危险”性。^③ 基辛格认为，阿连德坚决反对“美帝国主义”，并且试图把智利带向独裁的共产主义方向，对此美国当然不能心甘情愿接受。^④ 时任美国驻智利大使爱德华·科里也认为，美国有责任阻止持共产主义理念的阿连德破坏智利的

^① Edy Kaufman, *Crisis in Allende's Chile: New Perspectives*, New York: Praeger Publishers, 1988, pp. xvii - xxv.

^② Graham Hovey, "Nixon Saw Cuba and Chile Enclosing Latin America", in *New York Times*, May 26, 1977.

^③ [美] 理查德·尼克松著，裘克安等译：《尼克松回忆录》（中），北京：世界知识出版社，2001年，第588-589页。

^④ [美] 亨利·基辛格著，吴继淦等译：《白宫岁月》（第二册），北京：世界知识出版社，1980年，第291-296页。

民主道路，尽管它以民主的方式实现。^① 美国甚至担心阿连德社会主义的成功会在西欧，尤其是意大利和法国，产生多米诺骨牌效应。^② 基辛格指出，阿连德的成功也会对西欧各共产主义政党产生深远的影响，从而不可避免地会削弱西方同盟。^③ 时任阿连德政府的外交部长克洛多米罗·阿尔梅达则指出：智利人民团结阵线以合法的方式获得政权，对美国主导的世界反革命体系构成了严峻挑战，这是美国对阿连德政府采取敌对态度的原因。^④ 从实践中看，美国的确利用各种机会，激化智利的阶级斗争，诱导相关政治力量反对阿连德政府。^⑤ 美国国会在事后的调查中也承认：虽然美国对智利的干涉是不合法的，但却有助于世界上的国家实现民族自决并避免被共产主义控制。^⑥

这种观点能够在某种程度上解释尼克松政府对于智利的种种干涉行为。按照无产阶级革命斗争的学说，阿连德的社会主义改革损害了“美国和智利垄断资本的利益”“挖了美帝后院的墙脚”，而这是美国“生死攸关的利益”，自然会遭到“美帝”及本国“反动势力”的“暴力颠覆”。^⑦ 阿连德被军事政变推翻后，尼克松政府立即支持了独裁的皮诺切特政权，也证明了处于决策层的美国政治精英所关心的是资本主义能否在智利生根，而不在乎智利是否实行民主制度。^⑧ 然而，该理论所不能解释的是：为何尼克松政府在对智利的社会主义实践持敌视态度的同时，却在考虑并切实改善对华关系，并且对南斯拉夫同样持友好态度？其中，中国是亚洲最大的社会主义国家，在冷战开

① Gregory F. Treverton, *Covert Intervention in Chile, 1970 - 1973*, The Carnegie Council on Ethics and International Affairs, 1990, p. 49.

② Richard R. Fagen, "The United States and Chile: Roots and Branches", in *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 2, 1975, pp. 301 - 302.

③ [美]亨利·基辛格著，吴继淦等译：《白宫岁月》（第二册），北京：世界知识出版社，1980年，第296页。

④ Clodomiro Almeyda, "The Foreign Policy of the Unidad Popular Government", in S. Sideri and B. Evers (eds.), *Chile 1970 - 73: Economic Development and its International Setting*, Vol. 4, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979, pp. 103 - 134.

⑤ Morris Morley and Steven Smith, "'Imperial Reach': U. S. Policy and the CIA in Chile", in *Journal of Political and Military Sociology*, 1977, pp. 212 - 213.

⑥ *Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders: An Interim Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Washington: Government Printing Office, 1975, p. XIII.

⑦ 中共中央对外联络部编：《智利道路的破产》，1974年，前言第3页；Tanya Harner, *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2011, pp. 258 - 259.

⑧ Jaechun Kim, "Democratic Peace and Covert War: A Case Study of the U. S. Covert War in Chile", in *Journal of International and Area Studies*, Vol. 12, No. 1, 2005, p. 39.

始后为历届美国政府所仇视；南斯拉夫是位于欧洲的社会主义国家，就地理层面而言，它对西欧的影响应该比智利更大。此外，同为全球帝国主义体系的获益者，西欧国家理论上也应该对阿连德政府持敌视政策，但其为何对阿连德政权持同情和理解的态度？^①

（二）经济决定论

经济决定论认为经济利益是尼克松政府对智利外交决策的决定性变量。阿连德上台之前，智利在经济上已经形成了依赖外资的局面。外资在智利的投资总额已达到了17亿美元，其中大约有11亿美元由美国的私人资本构成。虽然其投资主要集中在矿业，但智利的能源、汽车、医药、烟草和石油等领域的控制权也主要掌握在美国公司手中。智利的工业技术和零部件几乎全部依赖北美市场，1971年智利外汇收入的75%都依赖于美国。^②美国由此在智利获得了巨额利润。对此，科里也提出了“经济利益是美国对智利政策的基础和首要因素”这一论断。^③学术界同样有观点认为，国家安全不是最重要的考虑因素，来自商业界的利益集团压力这一重要变量影响了美国政府的决策。^④因为阿连德在对一些美资控制的公司进行国有化的过程中采取了不予赔偿的措施，损害了它们的利益。在这种情况下，美国政府肯定要对智利有所行动。^⑤也有观点认为，美国政府担心智利在国有化之后有可能会切断对美国的经济依赖关系，从而影响自己经济利益的实现。因此美国政府着眼于未来的经济收益，颠覆了阿连德政府并扶植了一个新政权。^⑥甚至还有观点认为，美国支持皮诺切特政权的主要目标就是推行新自由主义经济议程。^⑦

^① Clodomiro Almeyda, “The Foreign Policy of the Unidad Popular Government”, in S. Sideri and B. Evers (eds.), *Chile 1970–73: Economic Development and its International Setting*, Vol. 4, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979, pp. 103–134.

^② Ricardo Isreal Z., *Politics and Ideology in Allende's Chile*, Tempe: Arizona State University, 1989, p. 159.

^③ 徐世澄主编：《帝国霸权与拉丁美洲：战后美国对拉丁美洲的干涉》，北京：世界知识出版社，2002年，第85页。

^④ Lubna Z. Qureshi, *Nixon, Kissinger, and Allende: U. S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*, Plymouth: Lexington Books, 2009, p. xiii.

^⑤ 参见贺喜著：《智利现代化道路研究——1970—1973年阿连德政府“社会主义道路”的探索》，北京：世界图书出版公司，2014年，第128页。

^⑥ Chris Vanden Berg, “Nixon's Foreign Policy in Chile: Economic Securities over Human Rights”. <http://pi.library.yorku.ca/ojs/index.php/hpsj/article/download/36229/32973>. [2016-05-02]

^⑦ Michel Chossudovsky, “The Ingredients of Chile's 1973 Military Coup”. <http://www.globalresearch.ca/chile-september-11-1973-the-ingredients-of-a-military-coup/5349051>. [2016-05-02]

但是,经济决定论的解释也有薄弱的地方。第一,阿连德政权没有否认并打算切断历史上对美国的经济依赖局面。在贸易领域,他们非常想维持与美国的正常贸易关系。在经济改革过程中,阿连德政府为了避免刺激美国,一方面尽可能偿还以前对美国公司的债务,另一方面也同意对许多被国有化的企业予以赔偿,比如伯利恒钢铁公司、美国无线电公司、美国银行和塞罗铜业公司。^① 第二,美国公司在面临被智利国有化的局面时,彼此之间的步调不一致,没有集体游说以给美国政府施加压力,这说明绝大部分美国投资者对于在智利未来收益与损失的看法不一。虽然国际电报电话公司曾经向美国政府提出过阻止阿连德上台的计划,但是美国决策层在此之前已经明确表示要做出行动。换句话说,跨国公司的压力无法解释美国的政策。^② 不仅如此,美国投资者也拒绝过中情局关于破坏智利经济以阻止阿连德上台的建议,原因之一就是他们担心智利经济的崩溃会导致自己已有的投资受到损失。^③ 第三,基辛格也不认可这种说法,他指出,美国政府“对阿连德感到不安的出发点是国家安全,而不是经济利益”。他们曾经“煞费苦心”不让智利的国有化政策妨碍美国的对外政策目标。事实上,国有化政策始于弗雷总统任期内,1969年时美国政府在这件事上持事不关己的态度。同年,在秘鲁国有化问题上,美国为了维护与智利左翼军政府的“友好关系”,在赔偿问题上尽可能妥协,“几乎到了破坏法律的地步”。^④ 第四,在阿连德政府被美国报复并处于经济困难的时期,西方国家并未彻底切断对智利的金融支持。在1972年年底,西方国家给了智利2.5亿美元的短期信贷支持,比苏联对智利的援助多了1.47亿。^⑤ 甚至有人认为,欧洲和美国的私人资本给予阿连德的经济支持

① Richard E. Feinberg, “Dependency and the Defeat of Allende”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 1, No. 2, 1974, pp. 33–34.

② Mark Eric Williams, *Understanding U. S. –Latin American Relations: Theory and History*, New York: Routledge, 2012, p. 227.

③ Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and The Politics of Chile (1964–1976)*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977, p. 117; *Hearings Before the Select Committee to Study | Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities of United States Senate (Vol. 7): Covert Action*, Washington: Government Printing Office, 1976, p. 205.

④ [美]亨利·基辛格著,吴继淦等译:《白宫岁月》(第二册),北京:世界知识出版社,1980年,第295页。

⑤ Daniel L. Michael, *Nixon, Chile and Shadows of the Cold War: U. S. –Chilean Relations During the Government of Salvador Allende, 1970–1973*, George Washington University Ph. D. Thesis, 2005, pp. 315–316.

力度，在规模上超过了社会主义阵营对智利的援助。^① 如果阿连德的经济政策真的严重损害美国的经济利益，美国势必会对西方其他国家和私人资本强力施压，迫使其在制裁阿连德的问题上和自己保持一致，但美国却为何没有这样做？第五，时任智利外交部部长阿尔梅达也认为美国对阿连德政权采取敌对措施的考虑主要出于政治层面，远非国有化等经济层面的因素所能解释。^② 最后，关于尼克松政府对智利政策是着眼于未来收益和推行新自由主义经济路线的说法，迄今还没有找到官方材料的佐证。

（三）权力制衡论

这种观点认为，美国出于对阿连德政权可能会打破拉美地区乃至世界权力均势的担心，选择了干涉智利，其相关例证如下。首先，基辛格本人就是均势方面的大师，他曾经说过阿连德会威胁美国国家安全，其想法很有可能就出自于这种思维。其中在1970年，尼克松和基辛格对智利威胁的认识与美苏紧张对抗存在一定关联。当年9月，美国正经历着一系列“危机”的考验：苏联支持北越对南越的渗透、支持叙利亚攻击美国的盟友约旦并可能着手在古巴建立核潜艇基地。这种情况下，在美国决策者眼中，阿连德此时在选举上的成功自然与古巴对拉美大陆的渗透和苏联的全球扩张联系在了一起。^③ 其次，中情局的一位高级官员在庆祝皮诺切特政变时说过，他们终于成功阻止了这个国家被纳入苏联的轨道，也从侧面证实了这种观念某种程度上在当时美国决策者头脑中的存在。^④

然而，这种说法在理论和实践上都难以成立。从理论的角度来看，制衡的前提是均势可能的存在。如果均势不可能形成，制衡就没有行动的必要性。现实的情况是自美国确立在西半球的绝对优势后，从来就没有哪个欧亚国家能够在美洲大陆与美国形成均势。美苏当时的均势只存在于欧亚大陆，苏联在拉美地区并没有制衡美国的资本，古巴导弹危机中苏联的最后妥协就是明

^① Willim F. Sater, *Chile and United States: Empires in Conflict*, Athens and London: The University of Georgia Press, 1990, p. 185.

^② Clodomiro Almeyda, “The Foreign Policy of the Unidad Popular Government”, in S. Sideri and B. Evers (eds.), *Chile 1970-73: Economic Development and its International Setting*, Vol. 4, The Hague: Martinus Nijhoff Publishers, 1979, pp. 103-134.

^③ [美] 理查德·尼克松著，裘克安等译：《尼克松回忆录》（中），北京：世界知识出版社，2001年，第583-589页；[美] 亨利·基辛格著，吴继淦等译：《白宫岁月》（第二册），北京：世界知识出版社，1980年，第295-331页。

^④ Jack Devine, “What Really Happened in Chile: The CIA, the Coup Against Allende, and the Rise of Pinochet”, in *Foreign Affairs*, Vol. 93, Issue 4, July-August 2014, pp. 26-35.

证。当时即便是阿连德的智利和卡斯特罗的古巴乃至与苏联结盟，也无法改变拉美地区的权力格局，更不可能对美国的国家安全造成实质威胁。从实践的角度来说，一方面，阿连德没有试图与古巴或苏联建立军事同盟，也从来没有要求智利军队退出美国主导的西半球防御体系；^①另一方面，苏联始终对阿连德保持着一定距离，不想对智利承担像对古巴一样的经济和军事支持力度，它甚至还建议阿连德就分歧问题与美国进行协商。^②美国对此心知肚明，没有被错误信息误导。此外，如果美国于1970年9月之后对智利的干涉真的与“危机”有一定联系，那又如何解释它在此之前对阿连德的敌对行为？换句话说，9月份的“危机”是尼克松政府对阿连德采取对抗攻势的充分条件，而非必要条件。

除了以上3种观点外，还有将它们进行“综合”的思路。但实际上，不同的理论有着不同的前提假设，致力于解决不同的问题，也有着不同的演化逻辑。忽视这种差异，对其生硬地强行糅合，在逻辑上是无法完成的。^③

还有一点需要指出的是，既有的研究没有将国际政治理论与外交政策的决策与执行过程很好地结合起来。虽然国际政治理论不等于外交政策理论，但在广义上，“外交政策是国际关系分析中的一项重要内容”，所有的国际关系理论都存在自己独特的外交政策视角。^④就尼克松政府的智利外交政策这一案例而言，除了原因分析之外，如何从国际关系理论层面探讨尼克松政府对阿连德外交政策发展演化的历程，是一项很有意义的工作。

二 进攻现实主义外交政策分析

本文试图用进攻现实主义理论来理解尼克松政府的智利外交政策。相对于诸多国际关系理论（如防御现实主义）并不关心具体政策的情况，米尔斯

^① Richard E. Feinberg, “Dependency and the Defeat of Allende”, in *Latin American Perspectives*, Vol. 1, No. 2, 1974, p. 34.

^② Mark Eric Williams, *Understanding U.S. - Latin American Relations: Theory and History*, New York: Routledge, 2012, p. 227; *Covert Action in Chile, 1963 - 1973, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1975, pp. 46 - 47.

^③ 参见周方银、王子昌：《三大主义式论文可以休矣——论国际关系理论的运用与综合》，载《国际政治科学》，2009年第1期，第93-94页。

^④ 袁正清：《建构主义与外交政策分析》，载《世界经济与政治》，2004年第9期，第8-9页。

海默认为进攻现实主义的一个优点就是它同时解释了国家的行为及其结果，无须独立的外交政策理论。^① 这是进攻现实主义理论分析国家外交政策时的一大优势。

进攻现实主义属于国际政治中的结构理论，其结论建立在“国际体系处于无政府状态”“大国具备进攻性军事能力”“大国不能确定彼此意图”“国家的首要目标是生存”以及“国家是理性的行为体”这5个基本假定之上。^② 进攻现实主义的基本逻辑简单总结就是“生存催生侵略行为”，即只要以上5个条件同时具备，那么国际体系就会迫使大国最大化地扩充其相对权力，而一国的终极目标是成为体系中的霸主，因为只有这样它才能获得最大安全。但是，由于巨大水体限制了军事力量的投送，任何大国都不可能靠跨越海洋、占领和征服彼岸地区的方式获得全球霸权，最多只能获得地区霸权。在获得霸主地位后，大国就会成为维持现状的国家。米尔斯海默认为，美国是现代历史上唯一的地区霸主，美洲的其他国家都不具备向它挑战的足够军事能力。在如何维护地区霸权、维持现状的问题上，米尔斯海默说霸主常常会试图阻止其他地区的大国获取地区霸权的努力，以防止后者给自己的地位带来潜在风险。在具体手法上，霸主通常会采取推卸责任的方针，让其他地区的大国制衡追逐霸权的国家，自己则“扮演离岸平衡手”的角色，“坐山观虎斗”。然而，对于本地区内部具有离心倾向或者试图摆脱其控制的小国，米尔斯海默没有明确说霸主如何去做。本文试图通过基于“维持现状”的霸权逻辑，演绎出地区霸权同样会对后者采取预防性干预和遏制性打击的政策以消除隐患的观点。在具体手法上，本文同样认为，进攻现实主义虽然只是强调了军事层面进攻与防御的重要性，但是，在军事手段被认为不可行或者代价过于高昂时，和平的“软进攻”同样是霸主偏好的手段。

（一）对进攻现实主义基本假定和假设的拓展

根据西半球的权力结构，本文不违背进攻现实主义的基本假定，只引进小国这个新的变量，对美国区域霸主地位确立之后的国际系统结构，提出新的假定和假设，主要内容如下。

^① “Conversations in International Relations: Interview with John J. Mearsheimer (Part I)”, in *International Relations*, Vol. 20, No. 1, 2006, pp. 111–112; “Conversations in International Relations: Interview with John J. Mearsheimer (Part II)”, in *International Relations*, Vol. 20, No. 2, 2006, pp. 241–242.

^② [美] 约翰·米尔斯海默著，王义桅、唐小松译：《大国政治的悲剧》（修订版），上海：上海世纪出版集团，2014年。

其一，国际体系处于无政府与单极体系并存的混合状态。一方面，全球体系整体格局的无政府状态没有改变，大国政治仍旧是国际格局纵横捭阖的基本特征；另一方面，单极体系是区域霸权体系的根本特征，体系内的小国即便是联合起来，甚至与区域之外的大国结盟，也不具备与霸主对抗的能力。

其二，小国具有脆弱性和依赖性。军事上，与大国相比，小国物质资源匮乏，地理空间狭小，整体国力虚弱，战争抗压力不足，军备发展和防卫策略也面临诸多制约因素，没有足够的资本改变区域霸权体系的基本格局，甚至常常被更强者欺负，成为权力斗争的牺牲品。^①经济上，小国的先天禀赋处于劣势，难以独立自主获得发展，也相对容易遭受国际经济形势变化的负面影响，更不可能在国际经济规则的制定上享有主导权。这一切都决定了小国的命运取决于大国对它们的态度以及国际权力斗争的具体需要。

其三，大国和小国也不能确定相互意图。在区域霸主形成之后，小国虽然可以选择跟着霸主走，坐享“搭便车”的红利，但也存在与霸主对抗、谋求独立发展的可能，二者之间同样存在着安全困境。首先，小国不能确定霸主和其他国家的意图，总是担心自己的安全得不到绝对保障，因此其对霸主的服从只是权宜之计，只要有合适的环境，它离心的修正主义倾向马上就会表现出来。其次，霸主也不能确定小国的意图，总是担心它们中的某一个会发展得过于强大，或者联合起来，甚至与域外大国一起和自己对抗，因此也总是时刻准备着防范小国的离心倾向。

其四，霸主拥有维护区域霸权的坚定意志。对外，霸主会采取各种措施防范其他大国的崛起；对内，霸主同样会警惕，防范区域霸权体系内小国的崛起，以及它们针对自己的各种对抗活动。对于霸主而言，区域霸权体系的稳定以及霸权优势的最大化是自己的重大利益，任何有损其霸权利益的行为与潜在可能都会遭遇霸主的打击，而且这种打击不会因为几次挫折就会放弃，而是直至成功为止。

以上情况决定了在区域霸权体系内霸主和小国之间同样存在着诸多矛盾和斗争：它们彼此相互畏惧，霸主担心小国背叛、对抗甚至在可能的崛起之后取代自己，小国则担心霸主和其他国家会侵略自己。它们同样会采取自助原则，小国不会心甘情愿将自己的利益从属于霸主或者某个其他域外大国的利益，霸主同样不会因为小国的发展而放弃自己的区域霸权地位。霸主以追

^① 韦民著：《小国与国际安全》，北京：北京大学出版社，2016年，第22-27页。

求霸权优势的最大化为目标，但只能维持霸权体系的相对稳定。由于霸主在区域体系内拥有着权力的绝对优势，所以倾向于将这种优势转化为最大化的霸权利益。与此同时，小国同样不会坐以待毙，仍然会对霸主的行为采取不同程度的抵制措施。对此，霸主会坚决应对任何潜在或者现实的挑战，但由于自身实力的限制，它只可能维持霸权体系的相对稳定，不可能实现随心所欲、任意行动的目标。

通过引进小国这个变量，在对区域霸权确立之后的国际系统结构附加新的假定基础上，可以看到地区霸主在区域霸权体系内部行为背后的理论逻辑。它和地区霸主在区域霸权体系之外行动背后的理论逻辑一起，共同构成了进攻现实主义的基本理论基石。

（二）对进攻现实主义外交政策的拓展

米尔斯海默在战略层面对外交政策的解读主要是从军事角度出发的，注重从外在层面制衡和削弱对手，但在现代社会，它只是大战略的手段之一。只要能够达到目的，运用其他“软进攻”方式，主动出击，从内部攻破对手，实现不战而胜，同样应该被纳入进攻现实主义的国家外交政策范畴。摩根索曾经说过，国际政治的实质潜藏在道德、习惯和法律的规范性秩序中。^① 华尔兹也承认，每个国家都根据自认为最佳的方式追求自身的利益，无论该利益是如何被加以界定的。武力是实现国家对外目标的一种手段，因为在无政府状态下，类似的行为单元之间必然会产生利益的冲突，但却并不存在协调上述冲突的持久和可靠的方法。^② 基辛格更是对此做了更好的注释：所谓进攻力量是指一个政治单位将自己的意志强加给他人的能力；政治策略和军事战略融会贯通，任何政治家在发生激变之际都不会对自己可以采取的其他解决办法置之不理，任何问题都不会只有武力能解决。^③ 其潜在含义就是进攻的手段本身无所谓好坏之分，能够实现目的即可。表面上看，软进攻的许多特征带着自由主义的色彩，然而实质上其目的还是服务于权力争夺，因而依旧属于现实主义的范畴。

软进攻的直接目标就是在不使用军事进攻或者制衡的情况下，使对象国

^① [美] 汉斯·摩根索著，徐昕等译：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），北京：北京大学出版社，2006年，第261页。

^② [美] 肯尼思·华尔兹著，信强译：《人、国家与战争——一种理论分析》，上海：上海世纪出版集团，2012年，第188页。

^③ [美] 亨利·基辛格编，军事科学院外国军事研究部译：《国家战略问题》，北京：军事科学出版社，1992年，第1页，第472页。

发生有利于自己的改变,包括塑造有利于自身的社会舆论、摧毁对象国经济、颠覆不听命于自己的政府以及扶植代理人,等等。就具体手段而言,软进攻包括和平演变、主动挑起或制造非军事领域的危机与摩擦以及外交围堵等措施;从时间的角度来看,软进攻包括旨在短期内迅速取得胜利的激进路线和持久性、消耗性的渐进路线;从实施的路径来看,软进攻既包括削弱对手实力的直接路线,也包括动摇对手意志从而使其丧失实力的间接路线;从操作的领域来看,软进攻包括舆论宣传、军事渗透、政治干涉、文化交流和经济制裁等方式;从施压的强度来看,软进攻的行动可以是“添油加醋”式的逐步升级,也可以是“杀鸡用牛刀”式的大规模同时投入;从参与的成员来看,它既可以是一国单独执行,也可以是相关国家之间的合作。^①软进攻能够发动的条件在于自己有足够的软硬实力来影响对方,其能否起作用则取决于被进攻的目标在内外压力下是否有足够的力量维护自身的经济、政治和社会稳定,等等。

软进攻和遏制的差别在于二者的目标和隐蔽性不同。在目标方面,遏制旨在阻止强权的进一步扩张,减少其控制和影响,最终将其纳入西方资本主义体系^②,以实现守成全球霸主的地位为首要任务,且意识形态色彩浓厚,战略制定的被动反应特征突出;软进攻则是服务于地区强权,虽然有着意识形态外衣,但实质仍然是以主动进攻的方式摧毁、削弱或者剥削对手来保证自己区域霸权的根基不受威胁,进取性突出。在隐蔽性方面,遏制虽然也有一定的隐蔽色彩,但其政策的公开性却非常突出,主动发起的一方往往毫不掩饰自己的企图,不顾忌对手是否知晓;软进攻的发起方则注意掩饰意图,低调行动,其措施在被曝光时,它也倾向于开脱自己,撇清与这些行动的关系。软进攻和胁迫的区别在于:胁迫具有公开威胁与强制性的特征,软进攻则没有这些色彩;胁迫强调其工具性,软进攻则突出其战略性。

成功的进攻现实主义外交政策应该是软硬两种手段相互配合、共同促进国家战略目标的实现。尤其是在硬手段被认为无法成功或者代价过于高昂的情况下,软进攻的优势会显得更加突出:手段灵活多变,代价低,影响长远。

兰德公司的一份研究报告指出,尽管进攻性军事能力是美国全球战略的主要工具,但美国发现武力的使用正变得越来越有问题,尤其是在那些关键的、有争议的区域:在西太平洋针对中国,在 NATO 和俄罗斯的前苏联国家地

^① 周丕启著:《大战略分析》,上海:上海人民出版社,2009年,第26-41页。

^② 白建才:《大战略、遏制战略与隐蔽行动等诸战略——美国的冷战战略析论》,载《陕西师范大学学报》(哲学社会科学版),2005年第6期,第29-30页。

带对抗俄罗斯以及在海湾地区对抗伊朗（尽管后者难度小很多）。因此，美国虽然可以而且应该追求某些军事战略，但美国对这种武力“效用”下降的回应不必限于军事领域。尽管美国依然高度依赖武力，“武力投射”也由此几乎成了美国“力量投射”的同义词，但美国的行为与选择远不止于此。实际上，影响立国运筹与引导其行为的手段覆盖了宽广的范围，从使用或者威胁使用武力，到组织国际孤立、施加经济痛苦，支持其国内反对派，影响媒体与塑造认知，以及外交层面的施压、协商与和解。一言蔽之，就是既包括开战，也包括示好。在任何时候，针对任何国家，美国都会从“凶狠威胁”到“彬彬有礼”这个幅度内使用不同的工具，强度也千变万化。^①

对于美国这样的区域霸主而言，采取软进攻手段还有以下优势。其一，在全球体系内，能够有效弥补甚至超越军事强制力量的不足。米尔斯海默曾指出，由于巨大水体的限制，区域霸主尽管有强大的军事后劲，但跨洋对另一大国控制和防卫的领土实施两栖进攻却是一种自杀性冒险。^②因此在遏制其他区域潜在霸主的问题上，最佳的硬手段选择只能是离岸平衡手。相比之下，软进攻根本不受时空的限制，完全可以为地区霸主提供多种方式来扰乱对手，甚至可以配合硬手段在长期消耗中拖垮对手。其二，美国超强的硬实力为其提供了丰富的软实力资源，足以为软进攻的实施提供强大的资源后盾。可以说，与一般大国相比较，美国的区域霸主地位使其相对于其他小国拥有更加突出的硬实力和软实力优势，这对于软进攻来说则是得天独厚的优越条件。这里需要强调的是软进攻和软实力有着重要区别：软进攻以追求绝对权力为目标，为达目的可以不择手段；软实力既可以追求绝对权力，也可以追求相对权力，且强调行动的合法与合道德性。其三，使用软进攻手段更有助于减少价值观方面的争议。米尔斯海默曾经提到过，现实主义在西方并非一种受欢迎的思想流派，美国也不例外，现实主义与遍及美国社会的根深蒂固的乐观主义和道德准则不相吻合。也正是因为如此，在公开场合美国的外交政策常常被以自由主义的口吻表述。^③因此，当美国考虑采取军事进攻手段来实现与道德相冲突的目标时，就不得不利用其他措施来配合，使其看起来符合自

^① David C. Gompert and Hans Binnendijk, "The Power to Coerce: Countering Adversaries Without Going to War", The RAND Corporation, pp. 2-4. <http://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/> [2016-05-10]

^{②③} [美] 约翰·米尔斯海默著，王义桅、唐小松译：《大国政治的悲剧》（修订版），上海：上海世纪出版集团，2014年，第157页，第18-20页。

由主义原则。即便如此，战争的巨大代价本身也使得美国社会内部经常出现反战的声音，这一切都加大了硬手段使用的难度。相对而言，软进攻本身一般带有道德色彩，甚至表面看起来与自由主义的法则并无二样。在实施过程中也不存在巨大物质损失和人员伤亡的风险。此外，还有一些软进攻措施以民间活动的面目出现，具有高度隐蔽性。这一切都使得它在国内社会更容易赢得理解和支持，甚至许多公民都不自觉地成为美国软进攻手段的执行者。

软进攻策略的发展巅峰是以美国为首的西方国家对社会主义阵营发动的冷战。美苏之间的角逐被打上了“自由世界”与“红色铁幕”殊死斗争的印记，这两大集团在紧张军事对峙的同时，意识形态领域的攻防也是此起彼伏。但归根到底，政治行动的直接目标还是权力，只不过在这一过程中，其政策制定和执行的真实性质被意识形态的辩解与文饰掩藏起来了。^①其中，“和平演变”这一软进攻战略与现实主义的权力要求和自由主义的道德要求保持了高度一致，深受美国和其他西方国家的喜爱。和平演变指国家旨在通过经济干预、政治干涉、军事渗透和舆论塑造等方式，使对象国从内部发生有利于自己的变化，以实现自身的安全最大化。^②由于美苏两极对抗带着强烈的意识形态色彩，因此美国为首的西方世界以“民主”“自由”和“人权”等自由主义色彩的幌子为掩护，在采用军事手段围堵以苏联为首的社会主义阵营的同时，对它们同时采取了大规模的和平演变攻势。这种进攻目标始终如一，经过精心策划伺机而动，极具策略性。^③当然，其杰作即为西方国家不费一枪一弹就让苏东国家自我瓦解与倒台。苏东剧变之后，美国在亚非拉地区同样的攻势仍旧在持续，诸多地区的颜色革命就是其中的代表。

三 对尼克松政府智利外交政策的实证分析

本文认为尼克松政府对智利的外交政策符合进攻现实主义理论的基本逻辑，与美国历届政府对拉美尤其是智利的外交战略在本质上没有差异。从进

① [美] 汉斯·摩根索著，徐昕等译：《国家间政治：权力斗争与和平》（第七版），北京：北京大学出版社，2006年，第97页。

② 参见周丕启著：《大战略分析》，上海：上海人民出版社，2009年，第26页。

③ 刘洪潮主编：《西方和平演变社会主义国家的战略、策略、手法》，武汉：湖北人民出版社，1989年，第8-17页。

攻现实主义的视角来看，尼克松政府的智利外交政策是地区霸主的进攻性外交政策，其主要目的就是防止以阿连德为首的左翼阵营掌控政权后，在苏联和古巴的影响下，使智利脱离甚至对抗美国的西半球霸权体系，削弱美国西半球霸权秩序的根基，影响其全球安全战略的实现。为此，尼克松对阿连德上台之前的弗雷政府和推翻阿连德的皮诺切特政权采取了战略合作的态度，支持他们削弱和打击阿连德势力的努力。而在以阿连德为首的人民团结阵线上台之后，尽管它在双边关系中以温和的态度对待美国，并对其抱着不切实际的幻想，但它带有社会主义性质的改革实践和对外关系上的离心倾向已经超越美国区域霸权所能容忍的极限，因此还是遭到了尼克松政府的敌视和打压。作为冷战时期美国外交政策的制定者和执行者，尼克松和基辛格都对和平演变这一重要的软进攻手段给予了充分重视。在军事侵略不可行的情况下，尼克松政府对阿连德采取了软进攻政策。它以和平演变为主，采取了持久施压消耗的方针。在这一过程中，美国仔细谋划、精心操作，最终实现了终结阿连德政府的目标。按照时间发展的顺序，美国对阿连德政府的软进攻政策可以分为三个阶段：阻止阿连德上台、扼杀阿连德政权和支持皮诺切特军政府。

（一）阻止阿连德上台

早在1964年智利总统大选时，虽然美国总统肯尼迪对两个候选人之一的走中间路线的基民党候选人爱德华多·弗雷也不十分满意，但本着“两害相权取其轻”的原则，肯尼迪确定了反对左翼候选人阿连德的基调。当时，美国诸多部门直接参与了干涉智利大选的活动，保证了弗雷以绝对优势成功上台。弗雷任期内，美智关系虽然也是纷争不断，但尚能维持整体合作的局面。1969年尼克松上任时，智利经济已经呈现出了不可避免的衰落趋势，政治极端化趋势也在加剧。^①基民党更是分裂成三派：一派走向激进，主张与左翼结盟，一派继续支持弗雷，另一派则没有明确的纲领。^②对于此时的美国来说，着眼于1970年的智利总统选举，维持弗雷政府的稳定以防止左翼获益是至关重要的事务。

1969年的美智关系主要围绕美国在智利的秘密行动、智利的铜矿国有化改革以及军事政变这3个问题上。

^① Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and The Politics of Chile (1964 - 1976)*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 74 - 75.

^② 李春辉等主编：《拉丁美洲史稿》（第三卷），北京：商务印书馆，1993年，第534 - 535页。

1969年3月的智利议会选举被视为智利新一轮总统大选角逐的第一站，自然也就成为美国秘密干涉智利选举活动的重要内容。早在1968年7月12日，“303委员会”^①就在科里的要求下为此拨款35万美元，执行为期3个阶段的秘密操作计划。单就操作结果本身而言，该行动计划相当成功：美国支持的12名候选人有10人在选举中胜出，秘密行动没有暴露，美国也是多年以来第一次没有被指责参与了智利的选举活动。但是，此番操作未能改变智利政治发展的极端化趋势。^②1969年6月，中情局决定继续沿用此前的手段干预未来的智利大选。

1969年，智利的铜矿国有化问题再次激化。1967年以来，由于铜价上涨和智利经济形势的恶化，国内一直有呼声要求对美国铜矿公司获取暴利的情況采取措施。这时，弗雷已经无法抵挡这种压力，否则反对力量将会迅速改变智利的政治格局。对此，尼克松政府经讨论授权科里参与斡旋智利政府和美国相关公司的谈判并于6月26日达成双方都能接受的协议，解决了部分迫在眉睫的问题。美国方面对此结果非常满意，认为它有助于弗雷制止以阿连德为首的左翼在1970年总统选举中炒作这一重要议题，也使分裂的基民党增强了凝聚力。^③

1969年10月21日，智利军队的维奥将军率领部分军队发动了政变，其原因与生活待遇差、训练程度低和装备不足等问题有关。^④尽管政变失败，美国也没有参与其中，但中情局发言人对媒体所说的“中情局已经关注此政变形势达6周”这一言论却引起了轩然大波。智利对于美国干涉自己的事务一直非常敏感，此次事件又加剧了智利对美国的猜疑。有着“戴高乐主义”独立倾向的智利外交部长巴尔德斯（Valdes）甚至拐弯抹角地说，智利方面有人已经相信，美国已经决定用军事方法解决智利1970年的总统大选问题。对此，美国清楚智利方面指责美国参与政变的人不仅仅包括共产主义者，还有其他反美人士。美国同样感受到了智利政府内部明显有一种让美国为其国内政策失败充当替罪羊的倾向，决定减少相关部门在智利的情报搜集活动。此

^① “303委员会”由肯尼迪时期美国在其友好国家执行反暴乱任务的5412特别小组于1964年6月2日改名而来。

^② *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 5-10; FRUS, 1969-1976, Vol. E-16, Chile, 1969-1973, p. 12.*

^③ *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 45-49.*

^④ 李春辉等主编：《拉丁美洲史稿》（第三卷），北京：商务印书馆，1993年，第534页。

外，美国方面也认为在当时情况下政变根本不符合自己的利益，进而对外强调支持智利的民主制度。^①

在1970年智利总统大选的过程中，尼克松政府表面保持低调，但实际上却在幕后主动出击，缜密谋划影响选举过程，鼓励智利国内各种反阿连德势力主动承担阻击任务，以期达到理想的结果。当年的智利总统大选分为两个阶段^②，有3个候选人参与了角逐。在第一阶段，美国实行了不支持任何特定候选人、只反对阿连德的“破坏性”政策，并根据形势变化逐步酝酿第二阶段的操作。3月25日，“40委员会”（由“303委员会”于1970年2月17日更名而来）^③为此拨款12.5万美元作为行动经费；6月27日，“40委员会”决定再增加30万美元经费^④，其目标是阻止以共产党为首的左翼联盟在选举中获胜，并加强智利非马克思主义派别的政治力量。为了达成目的，中情局主要采取了三方面的行动：（1）资助智利的几个民间团体开展了6个秘密抹黑宣传项目，竭力渲染阿连德的胜利会让智利陷入暴力和斯大林暴政的恐怖气氛；（2）在组成人民团结阵线的6个政党内部寻找破绽，伺机分裂他们，并由此分流阿连德可能的支持选票；（3）资助智利最大的反共媒体《信使报》（*El Mercurio*），要求它根据美国政府的指示，每天至少发布一个与反阿连德有关的社评等。尼克松政府的操作虽然有一定效果，但没想到阿连德在9月4日的第一轮选举中会以得票第一名的相对多数优势胜出。^⑤

在第二阶段，尼克松在经过短暂的观望与评估后，于9月15日决定主要采用议会投票的合法方式和军事政变的暴力途径并行的双轨政策阻止阿连德上台，尽管决策层人士对这两个方案争论不休，观望态度浓厚，甚至都不看好。所谓议会投票的合法方式指美国方面支持收买议会投票给得票居于第二位的右翼候选人豪尔赫·亚历山德里，然后让他辞职、接着重新组织竞选让

^① *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 54-62.*

^② 根据智利宪法，总统大选可以有两道程序。第一道程序是全民投票，竞选人只要获得绝对多数就可直接当选为总统。但如果没有一个候选人获得绝对多数，选举就会进入第二道程序，即由议会对在第一道程序中领先的两名候选人进行投票，获得多数票者当选总统。

^③ 和303委员会一样，40委员会负责决策、监督和执行美国的秘密行动，成员包括司法部部长、副国务卿、国防部副部长、中情局局长、参谋长联席会议主席和总统国家安全事务助理，由安全事务助理担任主席。详情参见 *FRUS, 1969-1976, Vol. E-16, Chile, pp. XXXIII-XXXIX*；[美]亨利·基辛格著，吴继淦等译：《白宫岁月》（第二册），北京：世界知识出版社，1980年，第299—301页。

^④ *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, p. 80, p. 110.*

^⑤ *Covert Action in Chile, 1963-1973, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities, Washington: U. S. Government Printing Office, pp. 21-23.*

弗雷或者其他基民党成员上台，“40委员会”对此授权25万美元。弗雷治下的智利虽然面临着各种危机，但并没有影响他在民众中的受欢迎程度，美国也对他寄予希望。^①然而，弗雷个性懦弱、遇事犹豫不决，且其所在的基民党高层倾向于和阿连德达成妥协，美国也没办法帮助他收买足够的议员选票。10月8日，基民党和人民团结阵线就《民主保障协议》最终达成一致意见，决定在议会投票中支持阿连德当选总统，确保了阿连德能够在议会选举中获得足够的支持票数，而美方围绕这一主题的所有行动也就此宣告终结。^②

在军事政变方面，1970年9月21日，中情局总部对驻智利工作站下达了第一套政变方案：先制造出一种情势，让弗雷现任内阁集体辞职，然后由弗雷任命一个新的以军人为主的政府和一位代总统；紧接着，弗雷离开智利，由军政府出面维持秩序并组织新的总统选举；之后，弗雷再回国参加选举，而美国和其他反阿连德势力则帮助他赢得大选。^③为实现计划，美国不惜对弗雷和智利军方软硬兼施，甚至威胁暂停对智利所有的军售，但弗雷的个性、智利军队内部的分裂和智利社会对外来军事干涉过于敏感的政治氛围还是让其无法推进。10月9日，在了解到维奥与一些臭名昭著的右派正在联络密谋进行恐怖袭击和政变时，美国决策层认为它几乎没有可能成功。此时，美国也担心如果自己鼓励了一场失败的政变，则无异于会遭遇一场类似吉隆滩之战的灾难。10月15日，美国高层正式放弃军事政变的计划，转而考虑怎样应对阿连德任总统之后的问题。^④其后，虽然中情局仍旧与智利军方保持着联系，但维奥将军刺杀了军方主导人物施耐德将军这一事件却与中情局无关，并且当维奥试图让美国嫁祸给智利共产党时也遭到了直接拒绝。军事政变没有发生，阿连德如期就任。^⑤

（二）扼杀阿连德政权

1970年11月6日，尼克松政府在通盘考虑后，决定采取“平静而得体”的政策扼杀阿连德政权，其要旨是：在无法使用武力阻止阿连德成为总统的情况下，美国表面上对他的上台反应平静，与其打交道时也得体地按照国际

① *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 215-217, pp. 252-253.*

② *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, 1969-1973, pp. 329-333; Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and The Politics of Chile (1964-1976)*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977, pp. 118-119.*

③④⑤ *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 283-285, pp. 348-351, p. 372, pp. 407-409, p. 422.*

惯例，不让人看出自己对他有任何不满的痕迹。但在这背后，美国利用各种软进攻手段，竭尽全力对阿连德政权施压，迫使其走向垮台。尼克松本人甚至有利用阿连德治下的智利来消耗乃至拖死苏联的想法。^①

需要强调的是，出于对地区霸权地位的担忧，美国政府反阿连德的决心坚定不移。在“平静而得体”这一外交方针的决策过程中，时任美国驻法国大使弗农·沃尔特斯（Vernon A. Walters）说，在美国策划的这场决定全球未来命运的你死我活的斗争中，拉丁美洲是一个关键区域，其某些特征使得美国的敌人将它视为自己的一个优先目标。美国无法承担失去它的代价，决不会让那些会损害美国攸关利益对手染指拉丁美洲，必须确保拉美不走反美路线。为此，他从经济、外交和军事等方面，对美国如何加强对拉美的控制提出了一系列建议。尼克松对此非常赞赏，要求基辛格将其“各个方面”执行到对智利的政策中。美国国务院认为，智利以民主的方式选择了一个走马克思主义路线的总统，这对志在主导西半球的美国而言无疑是挫折，美国的对手则因此获益。至于未来，美国在拉丁美洲的角色很可能会处于生死攸关中。而美国对待阿连德政权的方式则是自己西半球政策的分水岭，稍有不慎就会让自己在西半球乃至全世界遭受更大损失。^② 在基辛格看来，阿连德的当选是美国在西半球面临的最严峻的挑战，阿连德根深蒂固的反美、反资本主义偏见决定了他的亲苏反美政策必定会给美国带来严重威胁。所以，智利阿连德政府是美国亟待处理的最重要的议题，出现一点意外就会使尼克松政府遭遇最可怕的失败。尽管中东的约旦也在发生危机，但在尼克松眼中二者的重要性显然不在一个档次。^③ 尼克松本人一直对阿连德政权的反美倾向及其在拉美乃至欧洲的影响非常焦虑。可以这样说，美国政府从上到下都对阿连德会与古巴联合、加入苏联阵营以作为危害西半球霸权秩序的新反美基地这一前景没有任何疑问，即便美国完全清楚人民团结阵线政府的对美政策和拉美政策后也是如此。^④

1971年2月25日，尼克松在公开场合阐述了美国政府对阿连德政权的政

① *FRUS, 1969-1976, Vol. E-16, Chile, p. 533.*

②③ *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 432-437, p. 395, pp. 439-441.*

④ *FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 441-453, pp. 530-577; "Chilean Facilitation of Subversive Activities in Latin America, Memorandum", December 13, 1970, in DNSA, Collection: Chile and the United States: U. S. Policy Toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970-1990, Item No. CL00338.*

策：无论邻国在国内选择何种发展模式，美国都对与它们合作有着强烈兴趣；美国偏好民主与自由，希望各国政府都能按照宪法程序办事，但美国不会以此为依据与其他国家打交道；双方的关系不取决于该国的国内结构与社会体系，而是该国在影响美国和美洲体系利益方面所采取的行动。在处理与智利的关系上，美国也坚持这一原则。阿连德当选为总统，不仅对智利人民而且对美洲体系都会产生深刻影响。智利政府的合法性没有问题，但其意识形态有可能影响自己的行为。智利政府与古巴恢复外交关系的决定违背了美洲国家组织的集体政策，挑战了美洲体系。由此，美国和美洲国家组织的伙伴会密切关注其外交政策走向。在双边政策上，美国会依旧与智利保持公开交流，承担既有的国际权利和义务，不会破坏传统关系。美国意识到智利政府会根据自己的目标制定政策，美国对此没有异议。简而言之，正如智利政府所说的想要与美国保持友好关系一样，美国也想和智利发展这一关系。^①但是，就在这些所谓“平静”而又“得体”言辞的背后，一场针对阿连德政权的阴谋正在紧锣密鼓地开展。

秘密行动方面，“40委员会”批准了700多万美元用于资助智利的反对派并进行广泛的反阿连德行动。其中，有一半以上的资金流向了反对党基民党、民族党和其他一些小党派。1971年，中情局资助基民党和民族党建设自己的广播站和报纸媒体。在当年4月的市政选举和7月的议会递补选举中，所有反对党都获得了美国的资金援助。11月，他们又收到一批资金用于巩固实力。对于1972年智利议会的3个递补选举以及1973年3月的议会选举，中情局同样给予反对党资金支持。中情局甚至尝试过用资金对阿连德阵营进行挖角并获得过成功。^②在对智利宣传媒体的资助上，美国对智利最大右翼报纸《信使报》的资助可谓不遗余力。1971年9月8日，中情局报告阿连德正在通过控制金融和商业等手段从经济上挤压《信使报》的生存空间。对此，科里和中情局驻智利工作站建议直接对其资助100万美元。^③在次日的“40委员会”会议上，与会成员都认为《信使报》的发展前景堪忧。在对策上，鉴于

^① *Hearings Before the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities of United States Senate (Volume 7): Covert Action*, p. 7; Richard Nixon, "The Public Papers of the Presidents of the United States", 1971, pp. 246-247. <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus>. [2016-05-10]

^② *Covert Action in Chile, 1963-1973, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1975, pp. 27-29.

^③ *FRUS, 1969-1976*, Vol. XXI, Chile, pp. 679-680.

资助《信使报》的高成本、高风险以及收益的不确定性，“40委员会”一度考虑过让《信使报》破产，并以此为借口攻击阿连德破坏新闻自由。但鉴于《信使报》在与阿连德政府作斗争方面具有巨大的宣传作用，9月15日，尼克松最终决定先期资助其70万美元，条件是它要以新闻自由议题对阿连德发动一场密集的舆论战。^①10—12月间，美国又陆续追加了30万美元的资助，从而帮助它渡过了暂时困境。1972年2月，当《信使报》的债务和日常开销等问题又开始变得突出时，美国有关部门认为必须选择再次支持它，因为美国已经从中尝到了甜头：“就公众影响和政治效应而言，反对派和人民团结阵线政府都视《信使报》为当今智利最有效的反阿连德媒体”，“《信使报》是投向阿连德阵营的一把匕首”，“一直鼓舞着反对派”，“没有它，阿连德政府的行动会顺利很多”。于是在4月份，“40委员会”再次批准资助《信使报》96.5万美元。^②最后需要指出的是，美国还打破了此前不与智利反对派中的非政府组织发生经济关系的惯例，有选择地对其进行了资助。^③

经济方面，尼克松政府也是尽可能地对阿连德施压。在信贷上，1969年美国对智利的援助为3500万美元，1971年降为150万美元；美国进出口银行对智利的贷款在1969年为2900万美元，1971年则降为零；美国控制下的国际开发银行在1970年对智利的贷款是4600万美元，1972年则降为200万美元；在1970—1973年期间，世界银行也没有给智利提供新贷款。美国财政部驻国际金融机构的代表一直以各种理由对智利的贷款申请执行能拖就拖的政策。1970年秋，美国进出口银行将智利的信用等级由“B”降为最低的“D”，直接加剧了智利吸引外来私人投资的难度。1971年8月中旬，它以美国在智利铜矿公司的国有化问题没有得到限时解决为由，拒绝给予智利购买3架波音飞机的贷款申请，但实际上这个时限是它在明知智利政府不可能完成的情况下设立的。^④在贸易上，美国操纵国际市场产品价格以打压智利经济。1972年，智利的的主要出口产品铜的价格大幅下降，直接造成它损失了将近2亿美元。与此同时，智利所必需的工农业产品的进口价格却上升了60%。对此，阿连德公开称智利是美国“严重侵略”的受害者，指责美国试图在世界

^① *FRUS, 1969-1976*, Vol. XXI, Chile, pp. 690-691.

^② *FRUS, 1969-1976*, Vol. XXI, Chile, pp. 763-764, pp. 783-785; *FRUS, 1969-1976*, Vol. E-16, Chile, pp. 559-592.

^{③④} *Covert Action in Chile, 1963-1973, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1975, pp. 30-31, pp. 33-35.

上孤立智利、扼杀智利的经济、摧毁智利主要出口产品的贸易、切断智利的国际信贷，等等。阿连德指出，尽管美国在表面上对智利的贸易没有任何限制，但智利就是这种几乎看不见的行动的受害者。^① 需要强调的是，在用经济手段对付阿连德政权的问题上，跨国公司没能主导美国政府的决策。比如在铜矿国有化问题上，1971年8月，安纳康达公司要求美国政府就此派遣特使与智利政府谈判，警告智方如果不对铜矿公司进行“合理”赔偿，就会切断对智利的国际信贷，但如果智方同意“公正”解决这个问题，那么美国政府会支持加大对智利的国际信贷力度。但基辛格考虑到美国的外交政策是在阿连德巩固政权之前尽可能加剧其经济上的困难，否决了该公司的提议。^②

军事方面，尼克松政府尽管对于智利军方在1970年智利总统大选中的表现很不满意，但还是决定投其所好，寄希望于未来它能够在反阿连德的行动中起到作用。美国很快就恢复了对智利军方暂停的军售计划，而且相关的军事援助和训练计划也一直在持续。同时，美国一方面试图通过编造有关阿连德和古巴情报部门意图对智利军方高层采取不利行动的流言，来离间军队和阿连德之间的关系；另一方面也加强了对智利军队一对一的渗透，密切监视其行动尤其是军事政变的计划。^③ 在此过程中，美国虽然数次接到智利军方某些将领试图实施政变的情报，但活动都限于对其进行监测评估，并没有参与其中的打算。其原因主要有两点：首先，美国认为智利的政治氛围和军队的整体格局不适合发动政变，而美国鼓励一场失败政变的结果无疑是给自己找不必要的麻烦；其次，在阿连德执政的中后期，其改革的不利局面已日益凸显，这时美国希望阿连德以改革受挫、选举失败的方式下台，认为这样带来的国际影响会比军事政变对美国更有好处。^④

（三）支持皮诺切特军政府

1973年9月11日，以皮诺切特将军为首的军方发动了政变，推翻了阿连德政权并成立了军政府。政变的发生在美国的意料之外，但它第二天就确立了对其采取友好政策的基调，要求尽可能小心翼翼地对皮诺切特提供必要的

^① “President Allende’s Address to U. N. General Assembly and Media Response”, Compendium, December 5, 1972, in DNSA, *Collection: Chile and the United States; U. S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970-1990*, Item No. CI00548.

^② *FRUS, 1969-1976*, Vol. XXI, Chile, p. 663, pp. 676-677.

^③ *Covert Action in Chile, 1963-1973, Staff Report of the Select Committee to Study Governmental Operations With Respect to Intelligence Activities*, Washington: U. S. Government Printing Office, 1975, pp. 37-39.

^④ *FRUS, 1969-1976*, Vol. XXI, Chile, pp. 867-870.

援助，同时不过早地承认军政府，避免给外界留下美国支持和参与政变的不好形象。12日，美国驻智利新任大使纳撒尼尔·戴维斯（Nathaniel Davis）发电报向美国国务院汇报了美国军事顾问团与智利军政府领导人皮诺切特将军会晤的相关情况。首先，皮诺切特理解美国政府在承认军政府方面的立场，认同美国政府过早承认自己是不明智的观点，他甚至要求美国不要做第一个承认自己的国家。其次，军政府会断绝与古巴、苏联、北越和朝鲜的外交关系，清除智利对外使团中属于人民团结阵线阵营的激进分子。在对美关系方面，他们希望加强和提升与美国的传统友好关系。在铜矿问题上，军政府表示愿意履行责任，会努力与美国达成可接受的互惠方案；同时，希望美国在军售、债务减免和食品供应方面对自己提供支持。再次，皮诺切特及其同僚在发动政变之前故意不给美国暗示，认为这是处理问题最好的方式，而且这的确产生了良好效果。最后，军政府认为智利的局势已经趋于稳定，反抗者已经被孤立，而且它还会继续清除左翼势力的影响。美国自然欢迎和支持皮诺切特的相关立场和建议。^①

9月14日，在美国高层讨论如何落实支持智利军政府政策的会议中，财政部官员提出利用政变这个契机在一些过往的经济纠纷问题上与智利讨价还价，但遭到了基辛格的否决，其理由是避免给军政府留下美国对其施压的印象。^②9月20日，在多达20个国家承认智利军政府之后，美国决定于9月24日正式承认皮诺切特政权的合法性。^③

最后需要指出两点。其一，正当尼克松政府准备与智利新政权建立正式外交关系的时候，它收到了许多有关后者侵犯人权的报告，但这并未导致它对后者的政策产生任何变化，新政府获得美国的如期承认。在此之后，尽管皮诺切特军政府持续施行残暴血腥的独裁统治，许多人受到迫害、逮捕乃至屠杀，尼克松政府也没有因此减少对军政府的支持。其二，在9月25日，中情局通知“40委员会”，鉴于皮诺切特政变已经成功，之前“40委员会”批准的有关资助智利反对派的行动方案没有执行的必要了。几乎与此同时，美国在智利的秘密行动也完全走上了支持皮诺切特的道路。10月15日，“40委员会”授权用一批资金来宣传塑造智利军政府的正面形象。^④

^{①②③} FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 907-909, pp. 920-921, pp. 913-918, p. 930.

^④ FRUS, 1969-1976, Vol. XXI, Chile, pp. 943-946; Peter Kornbluh, *The Pinochet File: Declassified Dossier Atrocity and Accountability*, New York: The New press, 2013, pp. 161-162, pp. 211-220.

四 结语

在阿连德被推翻之前的1972年,尼克松于2月21日访华,开始结束中美之间的敌对状态。5月22日,他到访莫斯科,成为美国历史上首个正式应邀访问苏联的总统,也为美苏两国关系的缓和奠定了原则和基础。这一切都使得尼克松本人“缔造和平的形象”非常突出。^①但是,“和解”不是尼克松政府外交政策的全部。当美国认识到自己的力量无法覆盖全球、只能致力于与东方“和平共处”、让其相互制衡的时候,它并未忘记打好西半球的“冷战”这场仗,以保障自己区域霸权的绝对优势,尽管在表面上其态度“谦逊”。在拉美地区,美国所要做的是让地区国家尽可能配合自己的地区与全球战略,并遏制它们可能的离心倾向。对于那些可能挑战美国地区战略利益的力量,尼克松政府竭力利用各种手段将其扼杀。当时,美国非常担心苏联、古巴通过智利在拉美地区扩张势力以及阿连德社会主义改革可能在拉美地区形成示范效应。这一切都注定了阿连德要被美国政府敌视、遏制直至消灭的命运。可以说,尼克松政府的智利外交政策是地区霸主在区域体系内的进攻性外交政策,这在苏联和古巴对拉美大陆进行渗透的背景下显得更加突出。鉴于当时特定条件的限制,美国最终采取了以软进攻为主的方针对阿连德进行围追堵截,支持阿连德对手与之对抗,静待智利内部发生变化并得偿所愿。这其中虽然涉及“社会主义”与“资本主义”在意识形态层面的斗争,但“意识形态不过是国际政治实质的反映”^②,只是用来掩盖美国在拉美地区追求绝对权力这一本质。这些对于我们认识当前美国的拉美战略乃至全球战略有着重要意义。在西半球,美国仍然会视拉美为自己的“后院”,对其他大国在拉美的存在保持警惕,担心它们损害美国的区域霸权利益;在全球其他地区,美国虽然没有足够的军事力量对其他大国发动军事进攻,但后者却必须防备其隐蔽性的“软进攻”,做到有备无患。

(责任编辑 黄念)

^① 刘金质著:《冷战史》(中),北京:世界知识出版社,2003年,第713-718页,第827-830页。

^② [美] 汉斯·摩根索著,徐昕等译:《国家间政治:权力斗争与和平》(第七版),北京:北京大学出版社,2006年,第261页。