

美拉关系专题

# 大国安全与地区发展的悖论？

## ——基于冷战早期美拉关系的考察

杜娟

**内容提要：**为了遏制共产主义的发展，战后初期美国积极在西半球编织反共防务安全体系。与此相比，美国对拉美国家的经济援助需求消极怠慢，对它们所面临的经济安全问题视而不见，采取了“贸易而非援助”的经济政策，激化了美拉矛盾。20世纪五六十年代，一些拉美国家实行了国有化和土改等民族主义改革，并同苏联加强贸易往来，反美反独裁的游击运动风起云涌。在美国看来，这与其在西半球的经济安全和反共战略相悖。为了化解危机，美国一方面以反共和集体安全为名，对“敌对”政权进行军事干预，另一方面也在不断调整自身政策，加大对拉美国家的经济援助力度。不论怎样，谋求和巩固在西半球的霸主地位始终是美国制定拉美政策的根本目的，安全和稳定是其维护的主要利益。在理论上，只有拉美国家的深层经济发展问题得到有效解决，才能消除不稳定的隐患，所以，美国国家安全与拉美地区发展是并行不悖的。但在现实中，由于拉美国家的既得利益集团与美国关系密切，美国不可能切实推进拉美国家的经济改革，同时美国又常以安全防务政策化解由经济发展引发的拉美问题，这种立场上的偏差注定了美国提出的经济改革方案的“无效性”，而仅仅是一种权宜之计。

**关键词：**冷战史 美拉关系 安全 民族主义 国家利益

**作者简介：**杜娟，历史学博士，中国社会科学院世界历史研究所副研究员。

**中图分类号：**D871.2      **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2020) 02-0001-21

冷战史研究在经历了“正统学派”“修正学派”和“后修正学派”之后，在20世纪90年代又掀起了“新冷战史”研究的热潮，被称为“新冷战史学”。“新冷战史学”试图打破以美国为中心的研究方法和以军事、经济因素为核心的研究思路，强调“力量的多样化”，突出冷战是国际关系的互动结果，而不单单是美苏两国的对抗史。此外，“新冷战史学”的一大特点就是强调“第三世界”对冷战的影响。因为在冷战的大多数时间里美苏两国主要是围绕着第三世界的战略制高点展开争夺，同时冷战时期几乎所有热战也都发生在第三世界，所以，有必要深入挖掘第三世界与冷战的关系。著名冷战史学家文安立在《全球冷战：对第三世界的干涉与当代世界的形成》一书中强调，冷战最重要的方面既不是军事的，也不是战略的，同样不是以欧洲为中心的，而是与第三世界的政治和社会发展密切相关的。<sup>①</sup>在冷战的大背景下，广大亚非拉地区国家面临着难解的困局。一方面，它们要奋力解决南北矛盾，争取民族解放和国家发展；另一方面，它们被美苏利用，充当了二者争夺霸权的工具，卷入到东西方冲突当中。因此，第三世界国家的“民族主义”交织在东西对抗、南北冲突的复杂矛盾之中，这不仅加大了它们实现真正自主发展的难度，同时也使得冷战时期的国际体系呈现出多层面的特征。拉美国家作为第三世界的重要组成部分，同时也是美国的传统势力范围，不可避免地成为美苏争霸的对象。

虽然国内外学界对冷战史的研究比较丰富，但是有关冷战对第三世界国家和地区发展的影响以及第三世界对冷战进程作用的考察，尤其是对美苏在拉美地区的争夺关注仍然不够。西方学界的相关成果大多带有“美国中心主义”的色彩，较少考察拉美地区对美国政策的影响以及二者之间的互动关系。<sup>②</sup>国内学

<sup>①</sup> Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, New York: Cambridge University Press, 2005, p. 396.

<sup>②</sup> 国外学界的相关代表作有：Lars Schoultz, *National Security and United States Policy toward Latin America*, Princeton, N. J.: Princeton University Press, 1987; Vijay Kumar Anand, *Insurgency and Counter-insurgency: A Study of Modern Guerilla Warfare*, New Delhi: Deep & Deep Publications, 1981; Willard F. Barber and C. Neale Ronning, *Internal Security and Military Power: Counterinsurgency and Civic Action in Latin America*, Columbus: Ohio State University Press, 1966; I. F. W. Beckett, *Modern Insurgencies and Counter-insurgencies: Guerrillas and Their Opponents since 1750*, New York: Routledge, 2001; J. Lloyd Mecham, *The United States and Inter-American Security, 1889-1960*, Austin: University of Texas Press, 1961; Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988; Stephen G. Rabe, *The Most Dangerous Area in the World: John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1999.

界对二战后美拉关系的研究或为通史性著述，档案学基础较为薄弱；或为案例研究，如对古巴导弹危机、争取进步联盟和拉美游击运动的探讨等，缺乏宏观的梳理。<sup>①</sup> 归根到底，冷战时期美国在拉美的根本利益是反共安全，而拉美国家的核心关切是“民族主义”发展诉求。二者之间究竟是什么关系？本文利用美国政府档案并借鉴相关的研究成果，分析冷战、拉美地区局势与美国外交政策之间的互动影响，阐释美国对拉美政策的实质，总结美拉关系的某些规律性特征，并尝试对这一问题进行解答。

## 一 二战后美国对拉美的安全政策

19世纪末，美国开始由本土扩张向海外扩张转变，“门罗主义”在拉美迈出了实质性的步伐。西奥多·罗斯福总统的一系列讲话和国情咨文中所宣称的观点<sup>②</sup>形成了著名的“罗斯福推论”，其本质就是将门罗主义所宣称的“美洲是美洲人的美洲”公然变成“美洲是美国人的美洲”。他所推行的“大棒政策”和对拉美国家肆无忌惮的干涉招致了拉美国家的强烈不满，美拉关系不断恶化。20世纪30年代的经济大危机也冲击着美国在西半球的经济主导地位。这些都决定了华盛顿当局需要“采取更加勇敢、更富想象力的行动了”<sup>③</sup>。第二次世界大战的爆发，为富兰克林·罗斯福政府构建西半球防务体系提供了外部契机。美国在拉美地区推行“睦邻政策”，以对拉美国家的经济援助和合作换取它们的政治和军事支持，与其缔结成反法西斯的战时同盟。毋庸置疑，“睦邻政策”对缓和美拉紧张关系、繁荣西半球经济、保障同盟国胜利、维护西半球安全发挥了积极作用，但也应看到该政策是特定时间和特

<sup>①</sup> 国内学界的相关代表作有洪国起、王晓德著：《冲突与合作——美国与拉丁美洲关系的历史考察》，太原：山西高校联合出版社，1994年；徐世澄主编：《美国和拉丁美洲关系史》，北京：社会科学文献出版社，1995年；赵学功著：《十月风云：古巴导弹危机研究》，天津：天津人民出版社，2009年；张红路：《肯尼迪的“争取进步联盟”》，载《拉丁美洲研究》，1987年第2期；郭拥军：《泛美危机与争取进步联盟的形成》，载《拉丁美洲研究》，2003年第2期；刘国柱：《从‘第四点计划’到和平队——美国对发展中国家援助理论与实践的转变》，载《史学月刊》，2005年第8期；杜娟：《20世纪60年代美国在拉美的反游击战政策》，载《拉丁美洲研究》，2010年第1期；杜娟：《冷战与拉美游击运动的兴衰（1961—1969）》，载《安徽史学》，2010年第5期。

<sup>②</sup> Theodore Roosevelt, “Fourth Annual Message”, December 6, 1904. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fourth-annual-message-15>; Theodore Roosevelt, “Fifth Annual Message”, December 5, 1905. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/fifth-annual-message-4>. [2020-1-16]

<sup>③</sup> Gordon Connell-Smith, *The United States and Latin America: An Historical Analysis of Inter-American Relations*, London: Heinemann Educational, 1974, p. 158.

定国际政治环境的产物，它“改变了的不是美国称霸拉丁美洲的目标，而是确保这种霸权的方法”，所以，它是一种“新的策略，而不是新的目的”。<sup>①</sup>

二战结束后，原有的世界格局被打破，德国、意大利和日本战败，退出了资本主义全球霸主的竞争行列；英国、法国、荷兰等老牌资本主义国家虽然是战胜国，但战后国内民生凋敝、问题丛生，国际影响力也随着殖民地的剥落遭到严重削弱。唯独美国不但经济军事实力猛增，同时彻底击败了法西斯势力，抢占了英国在拉美的市场份额，一跃成为头号资本主义强国和名副其实的西半球霸主。英国外交大臣欧内斯特·贝文（Ernest Bevin）曾感慨道，今天的美国就像拿破仑战争结束时的英国，甚至是有过之而无不及。拿破仑战争结束后，英国掌握了全世界约30%的财富，而今天的美国则占有约50%。<sup>②</sup> 美国的军事实力也急速膨胀。1945年美国武装部队人数比二战爆发时增长了近40倍。到1947年，美国的商船吨位超过了所有资本主义国家的总和；海军舰艇吨位达到380万吨，大大超过了英国的150万吨，成为世界最大海上强国。美国还在海外建立了484个军事基地。<sup>③</sup> 雄厚的经济和军事实力驱使着美国政府积极谋求世界领袖的地位。1946年4月6日，杜鲁门在芝加哥发表讲话称：“美国现在已经是一个强大的国家，没有任何一个国家能与之相比。这不是自吹自擂……但这意味着拥有这样的力量，我们就要挑起领导的担子并承担责任……为此，我们还要做很多，我们要变得更强大。”<sup>④</sup> 在美国领导人看来，苏联是战后唯一在军事实力和政治影响力方面均能与美国抗衡的国家，成为其称霸世界的最大障碍。美国国家安全委员会第68号文件明确提出，美国必须迅速加强“自由世界”的政治、经济和军事实力，实现对苏联以及社会主义阵营的长期、全面的遏制。因此，反苏反共成为战后美国外交战略核心要务，美国在西半球的安全防务目标也随之发生转移，由原来的反法西斯转变为反共。

如果说欧洲和远东地区是冷战的前线，拉美则是美国眼中的战略大后方，只有保证“后院”稳固，方能使美国在“前方”的争夺无忧。1950年3月，

① [美] 托马斯·帕特森著，李庆余译：《美国外交政策》（下册），北京：中国社会科学出版社，1989年，第491页。

② Thomas G. Paterson, *Soviet - American Confrontation: Postwar Reconstruction and the Origins of the Cold War*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1973, p. 11.

③ 刘绪贻、杨生茂总主编：《美国通史》（第6卷），北京：人民出版社，2002年，第11-12页。

④ “Address in Chicago on Army Day”, April 6, 1946. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/address-chicago-army-day>. [2020-1-16]

乔治·凯南在给国务卿迪安·艾奇逊的备忘录中写道：“美国的国家安全与西半球的地区安全是一致的。”<sup>①</sup> 4月，时任杜鲁门政府助理国务卿的爱德华·米勒（Edward Miller）扬言，一旦外部环境发生改变，美国将不得不重拾“保护性干涉”，“如果美洲任一国家遭受到共产主义的政治挑衅，我们就要联合起来为了共同的利益行动”。<sup>②</sup>

为了遏制共产主义在西半球扩大影响，杜鲁门政府对拉美的安全政策着重突出以下两个方面。一是在制度和组织上强化泛美体系，积极组建美洲政治军事集团，使拉美国家与其保持一致的反共立场。1947年8月，20个美洲国家代表在大陆和平与安全特别会议上签署《美洲国家间互助条约》。翌年，第9次泛美大会通过了《美洲国家组织宪章》，对美洲国家组织的性质、宗旨、原则和机构等做出具体规定，并重申“大陆团结”和“集体安全”等内容。《美洲国家间互助条约》的签订和美洲国家组织的建立，标志着美洲政治军事集团的正式形成。二是增加对拉美国家亲美政权的军事援助，签订双边军事互助协定。二战后，美国取代欧洲成为拉美国家最大的军械来源地。战后美国愿继续为拉美国家提供军械，前提是拉美国家要在西半球安全防务上与美国合作，同意将军事基地租给美国空军和海军，并保证不从其他国家购买军械或获取军训。<sup>③</sup> 1950年5月，杜鲁门批准国家安全委员会第56/2号文件。该文件认为，“美国陷入了一场与苏联进行的全球争斗当中；冷战是一场实实在在的战争，在这场战争中，自由世界面临着严峻的生存考验”<sup>④</sup>，为此美拉之间有必要进行军事合作。按照美国1951年出台的《共同安全法》，美国国会批准了3815万美元的对拉军事援助计划，1952年援助金额升至5168万美元。<sup>⑤</sup> 1952年1月，美国同厄瓜多尔签订军事协定，协定规定：美国将

<sup>①</sup> “Memorandum by the Counselor of the Department (Kennan) to the Secretary of State”, March 29, 1950, in *FRUS*, 1950, Vol. II, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1976, pp. 607 - 608.

<sup>②</sup> Walter LaFeber, *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, New York: W. W. Norton & Co., 1983, pp. 94 - 95.

<sup>③</sup> Melvyn P. Leffler, “The American Conception of National Security and the Beginnings of the Cold War, 1945 - 48”, in *The American Historical Review*, Vol. 89, No. 3, June 1984, pp. 354 - 355.

<sup>④</sup> “NSC 56/2, U. S. Policy toward Inter - American Military Collaboration”, April 18, 1950, in *FRUS*, 1950, Vol. I, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1977, pp. 626 - 637.

<sup>⑤</sup> John M. Baines, “U. S. Military Assistance to Latin America: An Assessment”, in *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 14, No. 4, Special Issue: Military and Reform Governments in Latin America, November, 1972, pp. 471 - 472; Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988, pp. 22 - 23.



给予厄瓜多尔军事装备、物资、人员或其他军事援助，用来提高防御能力，维护西半球的和平；同时，厄瓜多尔必须保证有效地利用美国援助，贯彻防御计划，并且只能在为执行双方政府通过的防务计划的情况下动用美援，未经美国同意，不得将援助用于其他目的，并要限制与苏联集团的贸易。<sup>①</sup>按照这种模式，截至1958年，美国相继与古巴、巴西、哥伦比亚、秘鲁、乌拉圭、智利、多米尼加、尼加拉瓜、洪都拉斯、危地马拉、海地和玻利维亚12国签订了双边军事互助协定。借助这些举措，美国完成了战后对拉美政策的第一次转变，即“由反法西斯的外部入侵转向抵御共产主义的外部影响”<sup>②</sup>，并迅速将拉美国家纳入西半球反共防务安全体系。美国学者戴维·霍罗威茨指出：“事情很清楚，由于能拖着拉丁美洲政府一起走，美国总是能够凑集一个反苏的多数。”<sup>③</sup>战后初期有13个拉美国家与苏联保持外交关系，而在1947—1952年期间，迫于美国的压力，先后有7个拉美国家同苏联断交，并宣布共产主义活动为非法。<sup>④</sup>从这个意义上讲，杜鲁门政府对拉美的安全政策成效显著。

艾森豪威尔担任总统后，立即着手制定对拉美的安全政策。1953年2月18日，在美国国家安全委员会第132次会议上，艾森豪威尔政府对拉美问题进行了首次实质性讨论。中情局局长艾伦·杜勒斯（Allen Welsh Dulles）在会上指出：“经济民族主义、地区主义、中立主义和共产主义正在这些地区上升”，这对美国占有拉美的战略原料构成威胁，并将减缓美拉军事合作进程。<sup>⑤</sup>3月18日，艾森豪威尔总统签发了国家安全委员会第144/1号文件，指明了美国对拉美的目标和行动方针，即继续强化拉美国家的反共立场，并筑牢西半球防务安全体系，主要举措有三。其一，加强反共宣传。美国新闻署对中美洲绘制和传播了约9万部反共漫画书，为超过300家拉美报纸提供反共连环漫画，并在古巴播出了26个反共广播节目。此外，美国政府竭力阻挠具有

① Edwin Lieuwen, *Arms and Politics in Latin America*, New York: Published for the Council on Foreign Relations by Praeger, 1960, p. 201.

② 杜娟：《冷战初期美国对拉美外交政策的转变》，载《世界历史》，2014年第5期，第48页。

③ [美]戴维·霍罗威茨著，上海市“五·七”干校六连翻译组译：《美国冷战时期的外交政策——从雅尔塔到越南》，上海：上海人民出版社，1974年，第16页。

④ Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988, p. 15.

⑤ “Memorandum of Discussion at 132nd Meeting of NSC”, February 18, 1953, in *FRUS*, 1952 - 54. Vol. II, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1984, p. 1107.

共产主义倾向的会议召开，比如青年节和学生代表大会。美国还要求所有拉美国政府拒绝给那些参加国外共产主义会议的人士颁发护照。<sup>①</sup>其二，提升对亲美政府的军事援助力度，巩固双方的军事合作。1954年，美国将对拉美的共同防务预算进一步增加至1.05亿美元。其三，争取劳工组织的反共立场。作为国家安全委员会第144/1号文件的目标之一，美国竭力促成美洲区域劳工组织的建立，这也是美国劳工联合会实施的拉美反共工会运动的组成部分。此外，艾森豪威尔政府还严密监控拉美国家的劳工动向，收集拉美劳工运动的情报，邀请劳工领袖访问美国，调查工会官员的背景等。<sup>②</sup>

## 二 拉美民族主义发展诉求对美国安全的挑战及美国对拉政策的调整

与二战后美国积极在西半球编织反共防务安全体系相比，它对拉美国家的经济援助需求消极怠慢，对它们所面临的经济发展问题视而不见。二战期间，罗斯福政府为了争取拉美国对美国战时政策的支持，曾许诺战争胜利后将大力援助拉美国，帮助其实现经济多样化发展。战争结束后，随着战时工业对原料旺盛需求的终结，拉美国面临着大规模失业和经济结构转型问题。在这种情况下，拉美国热切期盼美国承诺的经济援助能为其经济发展提供新动力，帮助它们渡过难关。然而，杜鲁门政府背弃了战时美国对拉美的价格承诺，突然开放价格控制，导致很多工业制成品价格扶摇直上，致使拉美国身陷不平等的商业竞争。在多个讨论美洲国家经贸问题的会议上，“美国总是慷慨陈辞，却拒绝对具体计划予以支持。”<sup>③</sup>与此同时，杜鲁门政府却在拉美大力推进自由主义经济政策，实施以自由贸易、自由投资和自由企业为主旨的“克莱顿计划”，加强对这一地区经济的控制力。继任的艾森豪威尔总统崇尚“财政保守主义”，在任期间他进一步确定了“贸易而非援助”的经济政策。

尽管美国政府将反共安全作为冷战时期对拉美外交政策的主要目标，但

<sup>①</sup> “Progress Report on NSC 5432/1 United States Objectives and Course of Action with Respect to Latin America”, January 19, 1955, in *FRUS*, 1952-1954, Vol. IV, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1984, pp. 106-108.

<sup>②</sup> Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988, pp. 33-35.

<sup>③</sup> J. Lloyd Mecham, *A Survey of United States-Latin American Relations*, Boston: Houghton Mifflin, 1965, p. 162.

是拉美人更加关注本民族的经济的发展，认为泛美体系不应只是一个反共的政治军事联盟，更应成为一种经济合作机制。对于美国的现行政策，华盛顿一些高官同样感到忧心忡忡。国务卿杜勒斯曾多次向艾森豪威尔总统表示对拉美经济问题的担心，认为战后国际市场对拉美原材料需求明显萎缩，加剧了拉美国家的贫困现象，如果美国忽视拉美的经济援助要求，将很有可能把南方邻国拱手相让给共产主义。<sup>①</sup> 美洲事务助理国务卿卡伯特（John Moors Cabot）在与国家安全委员会官员交换有关西半球冷战局势的意见时指出，拉美反美情绪的最大根源是“拉美马歇尔计划”迟迟不能到来，而非反共和防务安全。他还强调，拉美政治激进派的产生都是出自国内问题，而非国外因素所致。<sup>②</sup> 此后，拉美发生的一系列重大事件，不仅表明其国内发展问题的严峻性，也昭示着泛美体系的重重危机。

在美国打造的西半球防务安全体系中，拉美国家也并非铁板一块，一些民选政府有着自己的政治、经济、防务和外交立场，不愿对美国惟命是从，典型代表是危地马拉的阿本斯政府。在豪尔赫·乌维科（Jorge Ubico）长达13年的独裁统治期间（1931—1944年），危地马拉人民的民主权利被剥夺，所有政党均遭取缔，改革派势力遭到残酷镇压，没有劳动立法，也不允许组织工会，工人的权利得不到任何保障。此外，乌维科在内政和外交上讨好美国，让美国联合果品公司获得了向太平洋沿岸扩张的特权。这些政策严重激化了国内社会矛盾和民族矛盾，1944年秋，危地马拉爆发全国性总罢工和武装起义，乌维科被逐出国境。12月，胡安·阿雷瓦洛（Juan José Arévalo）赢得大选。在当政的6年中，他实施了一系列社会和经济改革，包括颁布新宪法，恢复人民的言论、出版和集会自由，承认工会和政党的合法地位，废除大庄园制，限制外国资本；在对外事务方面表现出独立倾向，断绝与多米尼加和尼加拉瓜等独裁政权的外交关系，1945年同苏联建交。阿雷瓦洛的改革维护了民族利益，推动了民族经济的发展和社会的进步，为继任的阿本斯政府进一步深化改革奠定了基础。1951年3月，阿本斯当选为总统，他上任后便着手改造国家的经济结构，制定了危地马拉历史上第一部收入税法，为发展本民族工业而采取了许多限制美国垄断资本活动的措施。比如建设圣托多

<sup>①</sup> “Memorandum of Conversation, by the Director of the Office of Regional American Affairs (Cale)”, October 2, 1953, in *FRUS*, 1952-1954, Vol. IV, pp. 197-201.

<sup>②</sup> Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988, p. 40.



新港，以打破联合果品公司对危地马拉港口的独占；在首都附近修建新的水力发电站，以结束电气公司对电力的垄断；修建高速公路，以摆脱国际铁路公司对交通运输的控制。最为重要的是，1952年6月阿本斯政府颁布了《土地改革法》，规定将外国公司未垦殖的土地、租佃的土地以及面积180公顷以上或荒废1/3耕地的大庄园收归国有，并以支付“土地公债券”的方式予以补偿。土地改革对美国的触动最大，因为矛头直指美国的联合果品公司。该公司占有的55万英亩土地中，有85%是未垦殖土地，属于被没收的范围。美国政府向危地马拉开出1585万美元的高额账单。对此，阿本斯政府并不买账。

一旦拉美国家的民族主义政策危及美国的核心利益，华盛顿当局就会操起惯用的干涉手法，捍卫其在西半球的霸权。在华盛顿官方看来，阿本斯的民族主义改革得到了共产主义的支持，并称其为“中美洲的赤色前哨”“共产主义在美洲的桥头堡”等。美国驻危地马拉大使约翰·普里福伊（John Peurifoy）宣称：“我们不允许在德克萨斯和巴拿马运河之间建立一个苏维埃共和国。”<sup>①</sup>自1953年底，美国开始在其他19个拉美国家中渲染“危地马拉安全威胁论”。同时，艾森豪威尔总统与他的幕僚们密谋意图颠覆阿本斯政权的“普布瑟克塞斯行动”计划。<sup>②</sup>为使干涉危地马拉的行动合法化，美国坚持在1954年3月召开的第10次美洲国家会议上通过一项反共决议。在会上，国务卿杜勒斯声称：“门罗主义还应包括阻止外国意识形态在美洲国家的蔓延。”<sup>③</sup>卡伯特强调，危地马拉共产主义并不是民族主义改革者，而是颠覆性势力，“我们的立场是任何与共产主义交好的国家，都是国际共产主义颠覆计划的一部分”。<sup>④</sup>对于美国的言论，危地马拉外长吉列尔莫·托列略（Guillermo Toriello）反击道：“美国只不过想寻求一种权宜之计，压制人们的合法诉求，将每一个民族主义或者经济独立的意向，任何社会进步的愿望，

<sup>①</sup> William Blum, *The CIA, A Forgotten History: US Global Interventions since World War 2*, London: Atlantic Highlands, N. J.: Zed Books, 1986, p. 77.

<sup>②</sup> “Draft Policy Paper Prepared in the Bureau of Inter-American Affairs”, August 19, 1953, in *FRUS, 1952-1954, Vol. IV*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1984, p. 1083.

<sup>③</sup> “Memorandum of Discussion at the 189th Meeting of NSC on Thursday”, March 18, 1954, in *FRUS, 1952-1954, Vol. IV*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1984, pp. 304-306.

<sup>④</sup> “Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Cabot) to the Acting Secretary of State”, February 10, 1954, in *FRUS, 1952-1954, Vol. IV*, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1984, p. 282.

任何对知识的渴望，任何进步和自由改革的利益都打上‘共产主义’的印记，以达到继续控制美洲经济的目的。”<sup>①</sup> 最终，大会通过了《维护美洲国家政治完整，反对国际共产主义干涉的团结宣言》<sup>②</sup>，原因就在于，杜勒斯在会上向拉美国家保证，美国会进一步扫除拉美国家商品出口的障碍，考虑扩大进出口银行的借贷权力，并承诺之后召开经济大会。美国再次用经济援助要挟拉美国家，换取它们对反共安全事务的支持。1954年6月，一支由美国支持和提供装备的雇佣军侵入危地马拉。随后，阿本斯被迫宣布辞职，流亡东欧。右翼军官卡斯蒂略·阿马斯（Castillo Armas）被美国扶植上台，随即便将征收的土地全部奉还给联合果品公司。一场在危地马拉持续数年的社会改革运动就这样在美国的反共口号下被扼杀了，危地马拉重新回到了改革前的亲美独裁统治。

尽管反共和集体安全成为冷战时期美国维护西半球霸权的新理由，但是它粗暴干涉别国内政、无视他国发展权益等事实，激发了拉美民众的反美情绪。1958年4月，美国副总统尼克松访问拉美期间遭遇了大规模的反美示威游行。拉美民众抨击美国支持独裁政府，拒绝对拉美国家施以经济援助，对拉美的出口产品设置关税障碍等等，斥责美国为拉美社会问题的元凶。其中，委内瑞拉人民的反应最为激烈。他们谴责美国政府纵容已被废黜的独裁者希门内斯，指责美国为了保护本国的石油生产商而对来自委内瑞拉的燃油进口设限，是经济保护主义行径。5月13日，尼克松在加拉加斯机场刚下飞机，就看到了示威者打的条幅“再见，尼克松，我们不留你！”“我们不能忘记危地马拉”“我们不需要美国来干涉”等。当尼克松在委内瑞拉外长等官员陪同下走向专车的时候，愤怒的群众甚至向他吐唾沫，还有示威者向其专车投掷石头、水果、鸡蛋、垃圾，并用棍棒敲打车窗，玻璃碎片散落了尼克松一身，车上的美国国旗也被撕毁，还有人试图掀翻汽车。最后，警察向示威群众发射催泪瓦斯，尼克松才得以冲出重围。与此同时，约有1000人在委内瑞拉总统府前示威，抗议尼克松的来访。无奈之下，尼克松不得不取消原定的一切社交活动，躲在美国大使馆里。为了尼克松的安全，美国政府甚至派遣了一支伞兵部队到加勒比地区。同年8月，国务卿杜勒斯飞往里约热内卢参加为期两天的圆桌会议，“他的到达受到重兵保护以防不测，警察驱散了前来嘲讽

<sup>①</sup> Stephen Schlesinger and Stephen Kinzer, *Bitter Fruit: The Untold Story of the American Coup in Guatemala*, Garden City, N. Y.: Anchor Books, 1983, pp. 143 - 145.

<sup>②</sup> 墨西哥和阿根廷投了弃权票，危地马拉投反对票。

的学生，学生们手持标语，上面写着‘美国无任何朋友，只有利益’”。<sup>①</sup>

随后，加勒比岛国古巴的剧变及风起云涌的拉美游击运动，使美国愈发认识到问题的严重性。1959年1月1日，卡斯特罗领导的古巴革命宣告胜利，推翻了巴蒂斯塔的亲美独裁统治。新政权实行了一系列大刀阔斧的改革，主要包括宣布行政权与立法权集中于内阁手中，卡斯特罗本人出任总理职务；颁布法令，允许各个政党享有组建与宣传的权利，古巴共产党的合法地位得以恢复；在经济领域推行国有化、土地改革、限制外资等。在美国看来，古巴革命政权对其构成威胁的主要有两个方面。其一是古巴1959年5月17日颁布的《土地改革法》，规定废除大庄园制和禁止外国人占有古巴土地，这意味着外国资本土地所有权在古巴不复存在。其二是古巴的亲苏政策。1960年2月15日，苏古两国签署《苏古贸易协定》，苏联承诺在此后5年间，除1960年购买4.25万吨外，其余4年每年将采购100万吨古巴糖；保证以低于美国33%的价格向古巴出售石油；为古巴提供1亿美元的贷款助力其工业化进程。<sup>②</sup> 这些举措严重威胁到美国在西半球的经济利益和战略利益，艾森豪威尔甚至用“破坏美洲体系的疯子”来形容卡斯特罗。1960年3月17日，艾森豪威尔批准了中情局呈递的《颠覆卡斯特罗政权的隐蔽行动计划》，并组织训练古巴国内政界和军界的反政府势力，对古巴实行经济制裁，寻求外交支持以孤立卡斯特罗政权。肯尼迪入主白宫后，发动了拙劣的“吉隆滩事件”，极大地损害了美国的国际形象，却提高了卡斯特罗在拉美地区和第三世界的威望。

古巴革命的成功及古巴向社会主义的转型具有强烈的地区示范作用。在地区层面，古巴人民的革命精神激励着拉美人民的民族意识，使他们更加清醒地意识到维护民族独立和国家主权、寻求自主发展的必要性和可行性。此外，卡斯特罗领导人民潜入山区、建立根据地、开展游击战的斗争方式以及格瓦拉的“游击中心论”都对此后其他拉美国家的人民革命提供了指导，促成了拉美“新左派”的诞生，激发了这一时期拉美地区的反美反独裁浪潮。据美国情报部门的统计，这一时期整个拉美地区出现了上百个游击组织，地区半数以上国家出现了不同程度的游击运动，其中尤以危地马拉、委内瑞拉、

<sup>①</sup> Pedro A. Villoldo, *Latin American Resentment*, New York: Vantage, 1959, p. 51.

<sup>②</sup> Philip W. Bonsal, *Cuba, Castro, and the United States*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1971, pp. 131 - 132.

哥伦比亚、秘鲁、尼加拉瓜和玻利维亚等国的游击运动最为活跃<sup>①</sup>，形成了拉美游击运动第一次高潮。米尔顿·艾森豪威尔（Milton Eisenhower）指出：“拉美国家正在被高涨的革命情绪所包围，它们需要的不仅仅是援助，而是彻底的社会革命。”<sup>②</sup> 华盛顿官方认定，这一时期的拉美游击运动是民族主义和共产主义共同推动的结果，使美国在传统势力范围的竞争地位陷入被动。为了防止“新左派”夺权，阻止西半球出现“多米诺骨牌”效应，避免拉美出现“第二个古巴”，美国成立了“反暴动特别小组”<sup>③</sup>，出台“协防政策”<sup>④</sup>，加强特种部队建设，增加对拉美亲美政府的军事援助和军事训练，多措并举打击游击运动。

不难发现，卡斯特罗和阿本斯的改革有惊人的相似之处，两者都是为了寻求独立自主的经济发展模式，采取国有化和土改等措施，试图使国民经济结构更加多元化、贸易结构多样化。但在这一过程中，两者都触及了美国私人投资和跨国公司的既得利益，损害了美国的经济安全；同社会主义国家开展贸易往来也会削弱美国对拉美的经济控制力，同时威胁到美国在西半球的战略利益。相应地，美国政府对付这两个“敌对”政权的手法也如出一辙。然而，如同泛美体系的裂隙不会随着阿本斯的倒台而消失一样，对古巴的敌对政策同样无助于解决美拉之间的矛盾，反倒使问题暴露得越发明显。归根到底，美拉矛盾是拉美国家寻求发展的民族主义与美国巩固地区霸权、争当世界领袖的霸权主义之间的矛盾，只要美国不改变强势的姿态，不从根本上着眼于拉美的经济结构调整和长远发展，那么这对矛盾注定将长期存在下去。古巴革命的成功再次激发了拉美人民追求经济发展和社会公正的热情，游击运动的兴起就是明证。拉美国家的民族主义改革和社会运动以及美国政府高层在拉美的一系列尴尬遭遇表明，美国在拉美的主导性地位已不牢固。因此，华盛顿官方需要对现行的拉美政策做出反思并进行调整。

在尼克松结束尴尬的拉美之行回到美国后，艾森豪威尔政府便开始酝酿

<sup>①</sup> “Guerrilla and Terrorist Activity in Latin America: A Brief Review”, November 18, 1964, CK310 0363791, DDRS.

<sup>②</sup> Milton Stover Eisenhower, *The Wine is Bitter: The United States and Latin America*, Garden City, N. Y.: Doubleday, 1963, pp. 161 - 163, pp. 205 - 209.

<sup>③</sup> NSAM 124, “Establishment of the Special Group (Counter - Insurgency)”, January 18, 1962. <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/333/JFKNSF-333-016>. [2020 - 1 - 20]

<sup>④</sup> NSAM 182, “Counterinsurgency Doctrine”, August 24, 1962. <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/338/JFKNSF-338-010>. [2020 - 1 - 20]

对拉美政策进行调整。他提出：“美国不能无限地支持那些拒绝进行土改和社会改革的政府。我们需要的是既能抓住要害——人民的动荡不安——对症下药，又不致引起流血和更大压迫的新政策。”<sup>①</sup> 1959年2月，艾森豪威尔总统批准了国家安全委员会第5902/1号文件，提出要给拉美国家“特别的鼓励”。在文件中，美国首次强调“拉美作为一个欠发达地区，必须受到美国的重视”，正视拉美人民对于民主和工业化的渴望以及对高品质生活的追求，因此，美国应该给予他们帮助，以确保西半球的政治和经济稳定；美国不能再指望进出口银行提供的微不足道援助，而要扩大对拉美的经济援助力度。<sup>②</sup>

政治民主和经济发展是拉美问题的核心，因此，艾森豪威尔政府主要针对这两方面进行调整。第一，美国政府公开表达支持民主政治，尊重人权。1956—1960年，在反美反独裁的浪潮中，拉美有10个独裁政权相继倒台。美国政府看到，独裁者并没有给美国带来他们所承诺的政治稳定，相反，却使社会陷入混乱；独裁政治在拉美大势已去，民主化正成为这一时期拉美的政治趋势，因此美国应该顺势而为。第二，改变对拉美经济的漠视态度，增加援助。1958年8月12日，负责经济事务的美国副国务卿道格拉斯·迪伦（C. Douglas Dillon）在美洲经济和社会理事会上宣布，美国政府准备考虑建立一个美洲区域开发机构，它将得到所有成员国的支持。美国在完成与其他美洲共和国进行磋商等必要的准备步骤以后，将在美洲国家组织发起的会议上讨论该机构的组建及其责任。经过3个月的协商和谈判，1959年4月8日，美洲开发银行正式成立，确定首期集资10亿美元，由美国承担45%。该行于1960年10月正式运营，1961年2月开始投放第一笔贷款。<sup>③</sup> 它是世界上成立最早、规模最大的区域性多边开发银行。1959年9月，美国又促成世界主要咖啡生产国达成一项控制咖啡出口的协定，以保证咖啡价格的稳定，其主要目的是避免咖啡、金属等原材料价格持续下跌引发西半球国家的社会动荡。实际上，这次政策调整仍然存在很大的局限性：首先，以自由贸易和投资为主、以经济援助为辅的美国对拉经济政策依然没变；其次，军事援助仍然是

<sup>①</sup> [美] 德怀特·D. 艾森豪威尔著，静海译：《艾森豪威尔回忆录：白宫岁月（下）缔造和平（1956—1961年）》（二），北京：生活·读书·新知三联书店，1977年，第607页。

<sup>②</sup> NSC 5902/1 and Annex B, “Statement of U. S. Policy Toward Latin America”, February 16, 1959, in *FRUS*, 1958-1960, Vol. V, Washington, D. C. : U. S. Government Printing Office, 1991, pp. 91-116.

<sup>③</sup> Sidney Dell, *The Inter-American Development Bank: A Study in Development Financing*, New York: Praeger, 1972, p. 15.



美国提高拉美政府反共能力的主要手段；最后，调整的效果非常有限，拉美国家的原材料出口价格仍然呈下跌态势，人均收入仍然维持在战后初期的水平等。这主要归因于美国政府高层对当时西半球冷战形势的乐观评估，认为拉美总体而言还是安全的，苏联近期对拉美没有“野心”。尼克松访问拉美时的遭遇也提醒了美国政府和民众，“共产主义潜在威胁”的确存在，只是这种威胁看来并不那么急迫。

古巴革命的成功和苏古关系的极速升温，使艾森豪威尔真切体会到“共产主义已经进入这个半球”<sup>①</sup>。尤其是当他于1960年2月访问拉美6国期间，看到人们打出“我们喜欢艾克（Ike，艾森豪威尔的小名），可我们同样喜欢菲德尔！”的标语，看到随处可见的赤贫现象，深感美国的经济政策不但没有赢取拉美的民心，反倒激发了他们的反美情绪，更加意识到拉美局势已经到了要么改革要么革命的关键时期，必须对此前单纯强调反共安全、一味追求本国私利的拉美政策做出大幅度的调整。1960年7月11日，艾森豪威尔宣布将向国会申请一笔特别的公共资金，用于改善拉美国国家下层民众的生活质量。8月1日，迪伦向艾森豪威尔提交了一份备忘录，详细阐述了这一长期援助计划的具体金额、管理机构、发放形式和偿还方式等内容。8月8日，艾森豪威尔向国会提出申请，一个月后，美国国会通过了授权《第86-735号公法》。<sup>②</sup>随后，该计划被写入《波哥大行动》，被命名为“社会进步信托基金”。美国立即向美洲开发银行拨付了5亿美元<sup>③</sup>，并表示仍有后续资金注入。这标志着艾森豪威尔政府从根本上改变了对拉美消极无为的经济援助政策，因为它是二战后美国政府主动提出且有实质内容的对拉经济援助计划。此外，艾森豪威尔政府还积极支持拉美民选政府推行社会经济改革，并通过私人基金会、报纸协会、美国劳工联盟等渠道，在拉美政界和劳工领袖中培养改革家。比如，成立于1957年的国际劳工研究会曾受美国政府资助，在哥斯达黎加、多米尼加和墨西哥等国开设分会，为拉美政治家组织了为期10周的研讨班，主要教授民主和结构改革等内容，成员包括拉美著名“民主左派”政治家何塞·菲格雷斯（José Figueres）、胡安·博什（Juan Bosch）等。

在这种政策转变过程中，民主和改革成为此时美国在西半球唱响的主旋

<sup>①②</sup> [美] 德怀特·D. 艾森豪威尔著，静海译：《艾森豪威尔回忆录：白宫岁月（下）缔造和平（1956—1961年）》（二），北京：生活·读书·新知三联书店，1977年，第591页，第608页。

<sup>③</sup> Sidney Dell, *The Inter-American Development Bank: A Study in Development Financing*, New York: Praeger, 1972, p. 60.

律，过去被美国看重的“冷战斗士”独裁者们现在沦为“弃子”，如多米尼加的大独裁者特鲁希略；过去被美国所厌恶的左派领袖如今成为被追捧的对象，如委内瑞拉政治家罗慕洛·贝坦库尔特。由于担心特鲁希略重蹈巴蒂斯塔的覆辙，美国政府规劝其放弃政权或与温和亲美的反对派进行接触，举行自由选举以顺应民意、加强执政的合法性。但特鲁希略对此予以拒绝，在劝说无果后，美国于1961年采取隐蔽行动颠覆了这个它扶持了30年的政权。而对于曾经撰文抨击美国石油公司垄断行为和美国政府支持独裁政权的贝坦库尔特，在其1958年当选总统后，美国却声明愿意为他提供一切可能的帮助。这种戏剧性的转变出于艾森豪威尔政府对拉经济政策的调整，主要归因于美国反共观念的转变。换句话说，华盛顿官方对于何种类型的政府更有利于遏制共产主义的看法发生了变化。在冷战初期，美国在拉美主要依靠独裁政府的高压统治来抑制共产主义的发展。随着拉美局势的改变，华盛顿当局开始着眼于长远发展问题，加大对拉美的经济援助力度，从内部遏制共产主义的影响，“实行积极主动的、深层次的冷战对抗”<sup>①</sup>。

### 三 推行符合美国利益的改良

20世纪60年代是一个激荡的年代，第三世界的民族解放运动蓬勃发展，选择什么样的经济模式和发展道路成为这些后发国家面临的重大问题。肯尼迪对此有着清晰的判断，他认为不论对于美国还是整个世界，60年代都是“极为关键的时期……民族独立的浪潮席卷了全球约1/3的人口。工业化和科技革命遍布世界各个角落……大约80个发展中国家面临着建立经济社会体系、选择政治领袖、定位政治实践和塑造结构体制等一系列问题。这些抉择将对世界未来的走向产生深远的影响”。<sup>②</sup>美国官方主张，除了在政治、军事、外交等传统国际体系方面与苏联博弈，美国还要拥有一套能够放之四海而皆准的发展理论和发展实践，才能从深层次赢得冷战的胜利。

具体到拉美地区，经济贫困和社会不公是导致这一地区长期动荡的根本原因，这同样可以解释20世纪60年代游击运动的产生。即，在一味追求经

<sup>①</sup> 杜娟：《战后初期美国对拉美的经济政策及其调整》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期，第24页。

<sup>②</sup> “Special Message to the Congress on Free World Defense and Assistance Programs”，April 2, 1963. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents>. [2020-01-20]

经济增长的发展模式下，贫富分化和贫困问题日益严重，同时社会和经济的结构发生变革，新涌现的社会阶层发动政治动员，连同弱势群体提出了政治经济权益发展要求，随即出现了“低水平动荡”。如果当权的精英阶层不肯妥协，就会导致“高水平动荡”。美国总统特别顾问小阿瑟·施莱辛格对于拉美的局势表示担忧。他认为，拉美政治寡头似乎并没有意识到局势的严重性，他们拒绝变革，这无疑会增加共产主义利用民怨发动下层革命的可能性。<sup>①</sup>他强调拉美城市中产阶级的重要性，“中产阶级试图发动一场所谓的‘中产阶级革命’来推动国家的现代化建设”，如果得到充足的经济和民众支持，他们将促进工业化、经济增长以及与之相伴的民主化进程，打造出高效、诚信的政府。哥斯达黎加的非格雷斯、委内瑞拉的贝坦库尔特、阿根廷的弗朗迪西、哥伦比亚的卡马戈以及秘鲁的阿亚·德拉托雷等，就是拉美城市中产阶级的代表和领袖。因此，美国应该适当地引导拉美的中产阶级革命，帮助他们实现利益诉求，这也符合美国在拉美的长期利益。因为“如果中产阶级革命被当权者阻挠，那么他们将不可避免地制造工农大革命”，而这一后果显然是美国所不愿意看到的。<sup>②</sup>肯尼迪宣称，“美国不仅不能将民族主义让给试图夺取其领导权的反西方民族主义鼓动家和苏联代理人，而且还要加倍努力以得到民族主义领导人的尊重和友谊。”<sup>③</sup>总之，华盛顿官方已经意识到了拉美国家的变革是不可避免的，而他們要做的就是积极干预和合理引导拉美中产阶级的利益诉求，帮助拉美国家解决政治和经济现代化进程中出现的诸多问题，以确保这种变革是一种可以被美国操控、服务于美国利益的改良，而非像游击运动那样的暴力革命。

为此，肯尼迪政府采取了积极举措。1961年8月31日，美国国会通过了《1961年对外援助法》。9月4日，肯尼迪签署了该法案。有关对外援助的目的，该法第501节直言不讳：“提高友好国家和国际组织的威慑力，如果必要的话，挫败共产主义或者共产主义支持的侵略，协调单独或集体安全的筹备

<sup>①</sup> “Memorandum from the President’s Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy”, March 10, 1961, in *FRUS*, 1961 – 1963, Vol. XII, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1996, p. 10.

<sup>②</sup> “Letter from the Chairman of the Task Force on Latin America (Berle) to President Kennedy, Report of the President’s Task Force on Latin America”, July 7, 1961, in *FRUS*, 1961 – 1963, Vol. XII, Washington, D. C.: U. S. Government Printing Office, 1996, pp. 38 – 43.

<sup>③</sup> Melvin Gurtov, *The United States against the Third World: Antinationalism and Intervention*, New York: Praeger, 1974, p. 46.

工作，帮助友好国家保持内部安全和稳定，确保发展中友好国家实现社会、经济和政治的快速进步。”<sup>①</sup>由此可见，反共的国家安全始终是冷战时期美国外交政策追逐的核心利益，推动拉美国家的民主和改革终究是服务于反共战略的工具。11月3日，美国历史上第一个负责长期经济和社会开发援助的外援机构——国际开发署（USAID）成立，下设拉美和加勒比局、撒哈拉以南非洲局、亚洲局、欧洲和欧亚局、中东局五个分支机构，负责针对单个国家长期援助计划的审核及执行工作。<sup>②</sup>

具体到拉美地区，肯尼迪政府实施了“争取进步联盟”计划、“粮食换和平”计划，并派驻了“和平队”促进当地的社区发展。其中，“争取进步联盟”计划无论在形式和内容上还是在援助金额方面，在美拉关系史上都具有划时代的意义。第一，该计划的一大特征就是美国要在拉美国家“自助”发展的基础上提供充足援助。1961年8月举行的泛美经济与社会理事会部长级特别会议决定，在10年内筹集1000亿美元用来支持“争取进步联盟”计划，其中拉美国家自行承担80%，欧洲和日本的私人资本提供10%，美国政府保证在10年期间每年向拉美投放10亿美元。<sup>③</sup>同时，拉美国家还要实施配套的经济改革方案。第二，比起艾森豪威尔政府的社会进步信托基金首期5亿美元，“争取进步联盟”计划100亿美元的援助额度可谓出手阔绰，在很大程度上改变了美国重贸易轻援助的对拉经济政策。第三，该计划针对拉美贫困、社会矛盾和政治冲突的核心问题——土地问题，明确要求拉美政府“在及时诚信的技术援助和规范市场模式的帮助下，以较为合理的财产制度取代不公正的土地所有制。届时土地将会成为劳作者经济稳定和福利改善的基础，并保障他的自由和尊严”<sup>④</sup>。这在美国历届政府中都是前所未有的。美国的态度之所以发生如此大的转变，是因为“工业化使得拉美的经济和社会结构发生了很大变化，而今中产阶级是拉美经济和政治权利新贵，代表着拉美未来的

<sup>①</sup> Michael McClintock, *Instruments of Statecraft: U. S. Guerrilla Warfare, Counterinsurgency, and Counter-terrorist, 1940-1990*, New York: Pantheon Books, 1992, p. 165.

<sup>②</sup> “USAID History and Organization”. <http://www.usaid.gov/>. [2020-1-20]

<sup>③</sup> Graham H. Stuart and James L. Tigner, *Latin America and the United States*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1975, pp. 731-732.

<sup>④</sup> Tony Smith, “The Alliance for Progress: The 1960s”, in Abraham F. Lowenthal (ed.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1991, p. 73.

发展方向，争取他们的支持符合美国的长期经济利益”<sup>①</sup>。

此外，美国政府还着力推进拉美军队参与经济和民生领域的建设，以配合反游击战政策。1961年12月18日，肯尼迪总统批准《国家安全行动备忘录第119号文件》，正式推出“市民行动”（civic action）计划，要求拉美军队在教育、公共建设、医疗卫生、通讯、交通、农业等方面开展一些益民工程，促进当地经济的发展。针对不同地区的安全局势，该计划有不同的侧重点：“在内部颠覆势力活跃的国家，我们应当鼓励地方武装部队实行市民行动计划，因为它是建立军民联系、增强社会经济基础的一种重要方式。在受到外部侵略威胁的国家，地方军队同样要参与市民行动，这并不妨碍军队完成军事任务。在颠覆或者攻击势力比较弱小的国家，可以挑选一部分军队开展经济社会发展计划，我们要在其中起到主要作用。”<sup>②</sup> 该计划的目的在于改善拉美军队的形象，争取“民心”，瓦解共产主义革命赖以生存的民众基础。确切地说，“市民行动”是一项混合的开发援助计划，它既属于美国对外经济援助的组成部分，同时也是军事援助海外协防的延伸。

约翰逊政府在对拉经济援助方面基本上承袭了其前任的政策。1964年3月16日，在“争取进步联盟”成立三周年纪念会上，约翰逊发表演说称：“31年前的这个月，富兰克林·罗斯福宣告实施睦邻政策。3年前约翰·肯尼迪号召在美洲共和国中建立争取进步联盟。今天，我的国家将秉承这些理念，继续履行承诺，推动西半球伙伴向前走”<sup>③</sup>。为此，美国政府成立了“争取进步联盟美洲委员会”专门负责该计划的执行。“和平队”计划在约翰逊当政时期达到了发展的高峰。截至1969年1月，美国政府向海外派遣和平队志愿者的总人数已经达到12000人，覆盖了59个国家，其中服务拉美的有4700人，非洲3800人，其余的则分布在近东和亚洲。<sup>④</sup> “市民行动”计划效果显著，“已经成为了拉美政府施政的一个重要组成部分。军队的形象得到改善，许多偏远农村通过该计

<sup>①</sup> 杜娟：《战后初期美国对拉美的经济政策及其调整》，载《拉丁美洲研究》，2015年第5期，第25页。

<sup>②</sup> NSAM 119, “Civic Action”, December 18, 1961. <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKNSF/333/JFKNSF-333-010>. [2020-1-20]

<sup>③</sup> “Remarks on the Third Anniversary of the Alliance for Progress”, March 16, 1964. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/remarks-the-third-anniversary-the-alliance-for-progress>. [2020-1-20]

<sup>④</sup> “Message to the Congress Transmitting Annual Report of the Peace Corps”, January 7, 1969. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents/message-the-congress-transmitting-annual-report-the-peace-corps>. [2020-1-20]



划第一次享受到了中央政府的惠泽。以前农民中的文盲和与世隔绝的印第安人开始认同自己的国家。刺激了民众的政治觉醒。……市民行动也促使军队告别了维护统治集团既得利益的传统角色，使其成为发展的积极拥护者”<sup>①</sup>。

1967年10月9日，在美国授意下，玻利维亚突击队对被捕的拉美游击运动“灵魂人物”格瓦拉执行秘密枪决。<sup>②</sup>格瓦拉的罹难严重削弱了主张武装斗争的拉美“新左派”的力量。而后，拉美其他游击队主要领袖纷纷被捕或被害，盛极一时的拉美游击运动迅速陷入颓势。对此，美国软硬兼施的反游击战政策的作用固然不可小觑，但拉美共产主义运动内部复杂的矛盾以及游击队领袖对地区形势的盲目乐观才是导致游击运动衰落的主要原因。美国虽然取得了反游击战的军事胜利，但从游击运动发生的根源来看，美国许多经济发展援助计划中的经济现代化和政治民主化承诺并没有实现。以“争取进步联盟”计划为例。20世纪60年代拉美国家人均收入年增长率仅为1.8%，没有达到2.5%的预期目标；1961—1968年，美国每年向拉美提供的援助金额大约仅为向欧洲盟国提供的一半，而且大部分援助款项被拉美国家用来偿还外债<sup>③</sup>。拉美的政治发展不但没有进步，反而有所倒退，这一时期拉美地区共发生了6次军事政变，至60年代末不少宪制政体退回军事独裁统治。核心内容“土地改革”有名无实，成为各方角力的牺牲品：极端左派打出土改口号以求农民对武装革命的支持；在野的改革派将土地再分配视为摧毁大地主和寡头集团的工具、实现社会公正和经济发展的途径；而保守的执政党将土地改革视为避免革命、缓和局势的方法；农业联合企业以大规模机械化生产有利于提高产出效率为由阻挠将土地化整为零；美国则将土地改革看作遏制共产主义的有效手法。最终土改目标落空。

#### 四 结语

可以说，“自19世纪早期以来，安全和稳定就一直是美国在拉美地区的

---

<sup>①</sup> “Intelligence Memorandum – Military Civic Action in Latin America”, 12 August, 1968, CK31000 70162 = A – CK3100070162 = B, DDRS.

<sup>②</sup> *The Death of Che Guevara: Declassified*, National Security Archive. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB5/index.html>. [2020-01-20]

<sup>③</sup> Thomas C. Wright, *Latin America in the Era of the Cuban Revolution*, Westport, Conn.: Praeger, 2001, p. 67.

主要利益”<sup>①</sup>。当美国真正确立在西半球的霸权之后，这种利益诉求就更为强烈，如何尽可能地保持拉美地区的稳定就成为美国对拉美政策的重要关切。因为只有“后院”局势稳定，美国才能维护自身在拉美的既得经济利益，才不至于在国际事务上分身乏术。从某种意义上讲，经济安全同样属于国家安全的范畴，所以在广义上，美国在拉美追求的根本利益是国家安全。具体到冷战时期，美国认定苏联的全球战略就是要在非共产主义世界制造动荡，以便乱中取胜，扶植亲苏的政治代理人上台，为苏联的利益服务。因此，反共并保持拉美等第三世界国家和地区的局势稳定是美国安全政策的重点。

通过对冷战早期美拉关系史的考察可以发现，在美国看来，拉美国家的民族主义改革和革命受到了共产主义的影响，与其在西半球追求的经济安全和反共战略相悖。事实上，对于美国而言，在西半球保持主导地位，维持地区局势稳定，真正的挑战不是来自外部势力，如拉美独立运动时期的西班牙和葡萄牙、19世纪末20世纪上半期的英国、二战时期的法西斯国家或冷战时期的苏联，而正是美国拉美政策的着眼点和拉美国家内部利益的整合问题。如果将美国同上述外敌的竞争和对抗视为短期的战斗（battle），那么同这一地区内部的贫穷和不合理经济结构的抗争则可被看作长期的战争（war）。倘若拉美国家的深层经济发展问题即结构性问题得不到解决，其自身就带有不稳定的隐患，拉美国家依旧会陷入新的民众运动和暴力革命之中，美国在西半球追求的所谓安全利益就仍然没有保障。正如卡斯特罗所言，“敌人们认为他们战胜了格瓦拉的意志，消灭了他的游击战思想，磨灭了其武装革命斗争的理念”，但是，“因为这个大陆产生革命的条件并未被根除，所以，人民的革命意志会马上从这次打击中恢复过来”，革命之路还很漫长，“敌人们也仅仅取得了战争中一场战役的胜利，……格瓦拉倒下了，但还有千千万万的人民将接过武器继续斗争”。<sup>②</sup>这也就不难理解20世纪70年代拉美城市游击运动、智利阿连德改革和80年代尼加拉瓜革命的原因了。理论上，美国追求国家安全与拉美地区发展是并行不悖的，而在现实中，由于美国与拉美国家的既得利益集团关系密切，这就决定了它不可能切实推进拉美经济的结构改

<sup>①</sup> Amos A. Jordan and William J. Taylor, Jr., *American National Security: Policy and Process*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1989, p. 436.

<sup>②</sup> “Fidel Castro Delivers Eulogy on Che Guevara”, October 19, 1967, in *The Death of Che Guevara: Declassified*, National Security Archive. <https://nsarchive2.gwu.edu/NSAEBB/NSAEBB5/docs/doc13.pdf>. [2020-01-20]

革，这是导致其改良方案失败的第一大原因。第二个原因是美国政策出发点与拉美实际问题有偏差。冷战时期，美国在拉美的主要利益是反共安全，而拉美国家的根本问题是经济发展和民生问题。阿本斯改革、古巴革命以及20世纪60年代兴起的拉美游击运动等美国眼中的“拉美问题”，归根到底都是发展问题，而美国却将其视为安全问题来对待，推出一系列安全防务政策予以解决。这种立场上的偏差注定了美国政策在深层次上的“无效性”，不能解决根本问题，仅为一种权宜之计。这也体现了美国外交的功利性。

回顾美拉关系史可知，发展问题历来都是美国解决安全问题的政治资本，当美国在国际事务上需要南方邻居时，经济援助就被搬出来，作为换取拉美国家支持的条件；而当安全问题暂时解决的时候，美国就把“胡萝卜”重新收回，直到泛美体现再次出现危机，这也是美拉关系周期性变化的原因。20世纪初，“罗斯福推论”赤裸裸地宣扬了美国独霸拉美的企图。为了“维护”西半球的安全与稳定，老罗斯福政府对拉美国家实行“保护性干涉”，严重激化了美拉矛盾。继任的美国总统开始修复美拉关系，小罗斯福政府的“睦邻政策”使这种努力达到了第一次高峰，美拉关系也随即达到了前所未有的高度。二战的爆发使美国和拉美国家结成了反法西斯联盟，美国以经济援助承诺换取南方邻国的政治军事支持。二战后美苏冷战拉开帷幕，反共安全成为美国制定拉美政策的主要目标。在美国的威逼利诱下，西半球国家结成了反共联盟。然而，与对西半球军事防务安全毫不松懈的态度相比，美国对待拉美国家的经济社会发展问题则显得漫不经心。杜鲁门政府背弃二战时期美国对拉美的经济援助承诺，导致泛美体系危机四伏。为了保持西半球局势的稳定，避免出现“第二个古巴”，艾森豪威尔政府逐渐将经济发展援助提上美国对拉美政策的议事日程，且支持力度不断加大。肯尼迪政府的“争取进步联盟”使得美国对拉经济援助达到又一个高峰。总之，无论是直接干涉、军事打击，还是建立地区联盟体系，亦或是经济发展援助，无非只是手法上的变化和软硬程度孰多孰少的区别，谋求和巩固在西半球的霸主地位始终是美国制定拉美政策的根本目标。门罗宣言自提出之日起就成为美国制定拉美政策的指导方针，并根深蒂固于美国的政治外交理念之中。

(责任编辑 黄念)