

美拉关系

尼克松政府对智利的隐蔽行动 及其相关政策论争

王爱娟

内容提要：随着冷战态势的日益严峻，美国开始寻找除战争、外交等公开手段以外的其他斗争手段。“隐蔽行动”则是冷战期间美国对苏联东欧乃至中国等社会主义国家实施的主要政策或主要斗争手段之一。对于这些行动，美国政府总是尽可能的否认和掩盖，但随着解密档案的逐步出现，真相逐渐浮出水面，对这一问题的研究也随之深入，成为西方冷战史研究的一个热点。美国的隐蔽行动政策及活动的突出特点是其隐蔽性、复杂多变性、难以防范性以及极强的针对性，也因此更具危险性。1973 年智利政变后，关于尼克松政府参与颠覆阿连德政权的研究从未停止。本文利用最新解密档案分析 1969—1973 年间尼克松政府对智利采取隐蔽行动的内部争论及实施细节，发现尼克松政府对智利隐蔽行动的实质和目标总体一致，只是随着智利局势的不断变化，美国政府内部对于干预的程度、方式、时机以及实施人员及资助金额等具体细节存在着巨大争议；随着智利国内经济形势、阿连德支持率、军队稳定程度等智利内部因素的变化，美国对智利的隐蔽行动有针对性地筹划并展开；美国对智利的政策与当时冷战背景下的国际环境、美国的全球战略与地区政策之间有不可分割的联系。

关键词：尼克松政府 美智关系 阿连德政权 隐蔽行动

作者简介：王爱娟，南京大学历史系国际关系专业 2013 级博士研究生，解放军理工大学政研中心讲师。

中图分类号：K784 **文献标识码：**A

文章编号：1002 - 6649 (2016) 01 - 0114 - 14

1973年9月11日，智利陆军总司令皮诺切特发动了震惊世界的军事政变，民选总统阿连德拒绝投降，顽强抵抗，最终牺牲在总统府。阿连德经历了多次竞选、就职危机，最终在执政不到3年后被推翻，智利持续了100多年的民主制度随之倾覆。从智利政变至今，对于美国是否参与其中的研究与讨论从未停歇。国内外对这一问题的研究主要集中在尼克松政府与阿连德政府之间的关系、阿连德政府的国内改革、没收美国铜公司对美智关系的影响、智利军事政变与美国的干预等方面。20世纪末美国开始陆续解密大量档案，特别是美国国会就中情局对智利进行的隐蔽行动形成的调查报告——丘奇报告^①和辛奇报告^②，使研究的视角和内容进一步丰富，不仅证实了美国在这一时期对智利确实实施了隐蔽行动以及美国干涉智利的动机，还分析了人民团结阵线失败的国内原因、智利国内及拉美国家对于美国干涉的反应、美国国内对这一问题的态度以及智利政变对冷战格局的影响，等等。2014年，《美国对外政策文件集》（FRUS）又解密了366份关于智利问题的档案，其中涉及美国对智利政策的讨论。尽管其中某些人名及金额被故意遮挡，但对于了解整个事件真相，特别是美国政府内部在这一问题上的决策过程和对形势判断方面的权衡大有帮助，对于这一问题的研究具有进一步深化的作用。通过对这些文件的梳理可以发现，美国政府内部对于是否干预阿连德上台，如何及由谁来实施干预，在阿连德上台后如何保护美国的利益，智利政变对于美国的意义等问题存在广泛且深刻的争议。本文试图通过对这些争议的梳理和分析更清晰地展现美国参与智利政变的程度和方式以及对影响美国对外隐蔽行动的因素等问题有更深入的了解。

一 国内外对这一问题的研究综述

从1973年9月智利爆发政变后，关于美国对智利采取隐蔽行动的研究就从未停止。早在1973年9月14日，《朝日新闻》就刊登了题为《智利政变仍然有很大的美国背景》的文章，文中提到“对于智利政变，美国政府仍保持

^① “Church Report: Covert Action in Chile 1963 - 1973 [R/OL]”, 94th Congress 1st Session Committee Print, Washington D. C., 1975. <http://www.foia.state.gov/RePorts/ChurchRePort.asp>. [2015 - 10 - 26]

^② “Hinchey Report: CIA Activities in Chile [R/OL]”, September 18, 2000. <http://www.foia.state.gov/RePorts/HincheyRePort.asp>. [2015 - 10 - 26]

沉默，国务院也一再声称美国根本没有干预。的确，尼克松政府对智利一直避免进行像肯尼迪政权时代对古巴发动进攻作战那样露骨的干涉……美国在智利虽然没有直接插手，然而似乎成功地推行了所谓不直接插手而颠覆中南美洲政权的新战略，大概可以说，（在智利政变中）美国的背景还是很大的”。^① 1998年10月智利前军政权首脑皮诺切特将军在英国被拘事件发生之后，克林顿政府根据新闻自由法，把与1973年9月智利政变有关的大约5800份文件和资料解密，这些文件和资料大部分来自美国国务院、司法部、联邦调查局和总统图书馆。^② 然而，曾积极参与智利政变、与皮诺切特政权情报机构联系密切的中央情报局和国防部情报局仅提供了490份文件和资料。^③ 由于美国政府对于干预智利政变一直持否定态度，很多研究受到了较大限制。直到美国政府在1999—2000年分三次公布大量原始档案材料，一定程度上推动了关于美国对智利阿连德政府政策，特别是中情局在智利实施隐蔽行动的研究。当然这些调查都是国会针对政府和中情局而开展的，重在揭露政府滥用权力，并不能反映这一时期美国对智利政策的全貌。此外，美国国家安全委员会（下简称“国安委”）等部门公布的档案也有助于完善这一研究。

关于美国政府对阿连德政权的隐蔽行动，国内学者的研究较为薄弱，目前仍没有专著问世，只有部分学者在相关著作中有所提及。^④ 在中文译著方面，《权力的代价——尼克松执政时期的基辛格》^⑤一书对于了解美国政府，

① 洪育沂主编：《拉美国际关系史纲》，北京：外语教学与研究出版社，1996年，第375—378页。

② 参见 Peter Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, New York: The New Press, 2003.

③ 徐世澄主编：《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》，北京：世界知识出版社，2002年，第70页。其中涉及阿连德政府的是第四章“美国颠覆智利阿连德政权”，本章的作者是中国社会科学院拉丁美洲研究所袁东振研究员。

④ 参见徐世澄主编：《美国和拉丁美洲关系史》，北京：社会科学文献出版社，2007年；徐世澄主编：《帝国霸权与拉丁美洲——战后美国对拉美的干涉》，北京：世界知识出版社，2002年，第68—86页；洪育沂主编：《拉美国际关系史纲》，北京：外语教学与研究出版社，1996年，第317—329页；白建才著：《“第三种选择”——冷战期间美国对外隐蔽行动战略研究》，北京：人民出版社，2012年；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；刘雪梅等著：《神秘的第三只手：二十世纪美国情报机构绝密行动》，北京：东方出版社，2005年；韩琦主编：《世界现代化历程·拉美卷》，南京：江苏人民出版社，2012年；贺喜：《冷战时期美国对智利阿连德政府的政策》，载《国际政治研究》，2012年第2期；贺喜：《美国干涉智利阿连德政府的原因分析》，载《当代世界社会主义问题》，2012年第2期；陈智杰：《尼克松政府与阿连德政权：1970—1973年智利变局中的美国因素》，华东师范大学硕士学位论文，2014年。

⑤ [美]西摩·赫什著，吴聿衡等译：《权力的代价——尼克松执政时期的基辛格》，北京：国际文化出版公司，1991年。

特别是尼克松与总统国家安全事务助理基辛格对整个事件的判断和决策大有帮助。国外学术界关于美国政府对智利阿连德政府的干涉行动研究更为深入,成果更丰富。国外的研究经历了三次高潮,第一次高潮出现在阿连德被政变推翻后的几年中,当时的研究成果意识形态色彩较浓;第二次高潮出现在 20 世纪 80 年代末,智利再民主化的进程是其主要推动力;第三次高潮出现在 20 世纪末至今,是否审判皮诺切特的争论和美国公布相关档案材料促成了这次高潮的出现。在这三次研究高潮中,关于阿连德本人的思想及理念、阿连德及人民团结阵线失败的国内原因、冷战因素对美智关系的影响、美国中情局在智利进行的隐蔽行动、美国干涉智利的动机等问题都有专门研究成果发表。^①

2014 年,美国对外关系文件出台了最新一批解密档案 FRUS (1969—1976 年),其中第 21 卷——智利 (1969—1973 年) 对于这一问题的研究具有重要参考价值。这一批档案资料对 1970 年智利大选前、智利大选至阿连德就职及这一时期美国对智利的隐蔽行动进行了全面的展现,具体分为 1969 年 1—12 月弗雷政权的衰落、1970 年 1—9 月大选期间的扰乱行动、1970 年大选至阿连德就职期间的“双轨行动”、1973 年 1—9 月阿连德政权的终结等几大部分,详细呈现了美国政府内部这一时期不同阶段对于智利形势和阿连德政权对美国国家利益影响的判断,以及对于如何阻止阿连德上台,如何颠覆阿连德政权的争论和部署。本文通过分析这些解密档案,结合之前国内外的研究成果,对美国政府对阿连德政权的隐蔽行动进行全面的梳理,考察美国对外隐蔽行动的原则、特点、规律,分析美国的隐蔽行动与对象国政治经济形势

^① Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and the Politics of Chile, 1964 - 1976*, Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977; James F. Petras and Morris H. Morley, *The United States and Chile: Imperialism and the Overthrow of the Allende Government*, New York and London: Monthly Review Press, 1975; Heraldo Munoz and Carlos Portales, *Elusive Friendship: A Survey of U. S. - Chilean Relations*, Lynne Rienner Publishers, 1991; William F. Sater, *Chile and the United States: Empires in Conflict*, Athens and London: University of Georgia Press, 1990; David R. Mares and Francisco Rojas Aravena, *The United States and Chile: Coming in from the Cold*, New York: Routledge, 2001; Salvador Allende, Jane Carolina Canning and James D. Cockcroft, *Salvador Allende Reader: Chile's Voice of Democracy*, Ocean Press, 2000; Edy Kaufman, *Crisis in Allende's Chile: New Perspectives*, New York: Praeger, 1988; Jonathan Haslam, *The Nixon Administration and the Death of Allende's Chile: A Case of Assisted Suicide*, New York: Verso, 2005; Kristian Gustafson, *Hostile Intent: U. S. Covert Operations in Chile, 1964 - 1974*, Potomac Books Inc., 2005; Lubna Z. Qureshi, *Nixon, Kissinger, and Allende: U. S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*, Lexington Books, 2009; Odd Arne Westad, *The Global Cold War: Third World Interventions and the Making of Our Times*, New York: Cambridge University Press, 2005; Tanya Harmer, *Allende's Chile and the Inter-American Cold War*, Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 2011.

之间的联系以及对智利产生的影响。

二 美国对智利采取的隐蔽行动

从智利独立以来,美智关系和美国对智利政策随着世界安全形势的变化而演变。随着冷战拉开序幕和古巴革命胜利,美国十分担心在拉美“后院”再出现一个社会主义政权,在智利大选中采取隐蔽行动以竭力阻止有社会主义倾向的候选人阿连德当选。1970年阿连德成功当选总统上台执政之后,美国仍不甘心,部署了具体的隐蔽行动,对智利反对派提供支持,直至阿连德政权被军事政变推翻。

(一) 美智关系发展与美国对智利政策的演变

1818年智利共和国成立,是拉美具有深厚民主传统的国家。在拉美大多数国家均为独裁政权的时候,智利这个中产阶级占统治地位的国家形成了独特的开放、民主的社会。其实,从美国独立战争开始,美国就为拉丁美洲输送了革命的思想 and 经验,对拉美革命者带来了积极影响。但在19世纪的大多数时间里,智利政治家对美国充满怀疑,他们不认为门罗主义是美国保护拉美免受外来侵略的一种形式,而是将其视为建立一个符合美国利益的美洲体系之宣言。^①智利驻美国外交代表也曾表示:“如果他们(美国人)肯作一些有利于我们的事,甚至是间接的,那也是出于他们商人致富的动机。”^②1823年12月,美国门罗总统提出“门罗宣言”之后,很多学者直接将其视为美国侵略拉丁美洲的一种政策,此后拉美国家反对“门罗主义”,要求美国确认不干涉原则的呼声越来越高。

1928年,在第六届泛美会议上,智利等拉美国家与美国在“任何国家均不得干涉他国内政”的原则上产生了严重分歧。美国代表认为美洲国家的主要问题出在内部,美国出于对美国公民生命财产的保护,有权进行“暂时性的干预”,这并不是干涉。尽管美国的反对使得这一原则最终没有被会议通过,但其产生的影响却十分深远。20世纪30年代初美国提出了“睦邻政策”,积极挽回美国在拉美国家中的形象。

第二次世界大战期间,美国与智利的关系再次经历了一波三折的过程。

^① Philip O'Brien (ed.), *Allende's Chile*, New York: Praeger Publishers, 1976, p. 219.

^② 杨生茂主编:《美国外交政策史(1775—1989年)》,北京:人民出版社,1991年,第80页。

战争初期，智利政府以本国地形狭长，易受日本攻击为由，坚持严守中立，当然智利政府更多的是在观望，避免草率行动。由于美国不断批评智利任由德国间谍在其国内活动，智利总统终于在1942年表示愿意同轴心国断交，美国方面则立刻答应提高向智利购买铜的价格。1943年智利正式宣布与轴心国断交，随后美国同智利缔结协议，向智利提供价值5000万美元的军火。当然，促使智利和轴心国断交的因素很多，来自美国的压力只是外在原因，智利政府对本国国家利益的权衡才是根本原因。

二战结束之后，美国确立了世界霸主的地位，美智关系表现为智利对于美国信贷的依赖以及美国对于智利铜的依赖，进而导致智利绝大多数党派都产生了亲美的倾向。当然，与美国的友好关系在帮助智利避免了诸多冲突的同时，也导致智利难以实施独立的信贷和铜业政策，暗藏了外交政策受制于人的隐患。美国《商业周刊》1947年11月8日的评论就道出了其中的奥秘：“要从世界银行和美国获得贷款，智利总统必须从政府中开除所有共产党人。”^①

随着冷战拉开序幕，拉美地我再次成为美苏竞争的目标。1947年智利与苏联、波兰、南斯拉夫和捷克斯洛伐克断绝了外交关系，并签署了美洲互惠互助条约。1952年，美国开始实施专门针对拉美国家的军事援助项目。同年，伊瓦涅斯政府（1952—1958年）上台，美国开始向智利派出军事援助团，美国对智利的军事援助正式拉开帷幕。^② 1958年古巴革命胜利之后，美国为巩固“后院”，遏制苏联势力在拉美地区的扩张，防止出现“第二个古巴”，更加无法容忍阿连德这一具有强烈民族主义和反帝思想并与社会主义国家发展友好关系的人物上台执政。由于美国的干预，1958年智利大选中，阿连德作为由社会党、共产党等组成的人民团结阵线推荐的总统候选人失败。^③ 美国在这次干预行动险胜之后对智利加强了隐蔽行动。1964年，为再次阻止阿连德获胜，美国采取了更为激进的隐蔽行动。结果，弗雷以56.1%的选票直接当选智利总统，阿连德仅获得39%的选票。

（二）1970年大选前至阿连德就职美国对智利采取的隐蔽行动

随着阿连德竞选获胜可能性的增大，美国反对阿连德执政的立场更加明朗，对智利隐蔽行动的部署也更加具体。1970年9月4日，阿连德第三次参

① Philip O'Brien (ed.), *Allende's Chile*, New York: Praeger Publishers, 1976, p. 220.

② 白交平：《美国对智利的政策：1970—1973》，陕西师范大学硕士学位论文，2007年，第7—8页。

③ 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184页。

加总统选举并获得36%的最高票数,但没有获得绝对多数的选票,美国方面则希望借此阻止其在同年10月24日顺利就职。1970年9月16日,中情局西半球事务部门负责人召集了关于智利形势的会议,对具体行动计划进行了分工并明确了各任务的负责人。该负责人告诉小组成员:尼克松总统要求中情局阻止阿连德掌权。中情局独立于国务院或国防部单独实施这一计划。^①但美国驻智利大使科里(Edward M. Korry)依然反对贸然采取行动,他还向负责政治事务的副国务卿约翰逊(Alexis Johnson)转达了弗雷总统的明确态度:他百分之百的反对阿连德,但他不会再次参加选举,不会采取行动。^②科里大使与决策层的分歧逐步加剧,美国政府对其十分不满。1970年10月7日,副国务卿约翰逊和总统国家安全事务助理基辛格向科里大使发出指示,“尽管我们从你的报告中看到智利军队采取有效行动的几率非常小,但我们不希望我们对阿连德的模糊态度阻碍了他们的行动。因此,我们让你来决定如何根据上述指示最快速地向军队传达最准确的信息”。^③瓦基则向基辛格建议采取以下几个措施:一是隐蔽行动,为美国国会中的反对派和反对阿连德的媒体提供资金;二是在经济上撤销对智利的援助;三是在外交上,表面上对阿连德保持冷静态度,私下则迫使其接纳美国政府的计划。^④

与科里大使的保守态度和美国国务院的谨慎态度不同的是,中情局对智利的隐蔽行动一直持非常激进的态度,认为如果不立刻采取行动,美国将处于非常被动的局面。负责审查和协调涉及多部门的国家安全事务的40人委员会^⑤认为,之前的行动计划几乎不可能在1970年10月24日的国会选举中击败阿连德。中情局局长赫尔姆斯(Richard McGarrah Helms)认为,除非立刻

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969 - 1973: Document 94*, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d94>. [2015 - 10 - 26]

② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969 - 1973: Document 96*, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d96>. [2015 - 10 - 26]

③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969 - 1973: Document 140*, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d140>. [2015 - 10 - 26]

④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS), 1969 - 1973: Document 134*, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d134>. [2015 - 10 - 26]

⑤ 1964年6月2日在特别小组基础上组建的特设机构,1970年改组为40人委员会(40 Committee)。

采取行动,否则在智利进行军事政变成功的机会很小。^①1970年9月21日,中情局给智利情报站下达了运用军事方案阻止阿连德掌权的指示,提出首要和根本的任务是诱使弗雷从内阁辞职,然后成立完全由军队人员组成的内阁,再由弗雷任命代理总统。^②随着10月24日临近,美国政府内部开始就是否采取军事行动展开了更加激烈的争论。1970年10月17日,中情局给智利站下达了更加明确的指示:运用所有合适的资源,施加最大的压力,通过政变推翻阿连德。^③

(三) 阿连德就职至军事政变时期美国采取的隐蔽行动

在为阻止阿连德当选而采取的多重隐蔽行动均失败之后,美国并不甘心,实施了一系列动摇阿连德政府稳定的行动,直至1973年9月11日智利爆发军事政变。1970年10月阿连德就职后,美国国安委立即提出了一份详细的报告,建议美国对智利持“谨慎、克制”的态度,以此保持美国在智利的影响力。该报告提出,美国政府表面上要对智利保持无敌意的态度,但暗中“限制阿连德政府的行动自由”,具体包括:针对阿连德政府开展隐蔽行动;除食物之外不提供其他任何经济援助;限制对智利的私人投资;保持对反对派的军事援助;与其他国家保持必要的联系,避免其与阿连德结盟。^④

阿连德就职之后,美国政府各部门都对阿连德政权与美国国家利益之间的关系进行了详细的分析与判断。1970年11月5日,对于阿连德当选对于美国的影响,总统国家安全事务助理基辛格与尼克松总统的谈话备忘录中提到,阿连德竞选智利总统是美国当时面临的最严峻挑战之一。基辛格对尼克松说:“您的决定可能是今年最具历史性和最困难的外交事务决策,智利未来6—12个月所发生的事情将产生超出美智关系的溢出效应,对拉美其他地区及发展中

^① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 70, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d70>. [2015–10–26]

^② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 107, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d107>. [2015–10–26]

^③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 154, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d154>. [2015–10–26]

^④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 167, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d167>. [2015–10–26]

国家产生影响,包括我们与苏联的关系以及对我们在整个世界中所扮演角色的影响。”迄今为止的所有隐蔽行动都安全实施,没有引起阿连德政府的怀疑。^①

在具体措施方面,1971年1月28日40人委员会做了非常详细的安排:对智利反对党给予经济支持以帮助其购买媒体。阿连德的反对党民族党(PN)、基督教民主党(PDC)和民主激进党(PDR)得到12.4万美元的资助,主要用于购买电台、报纸,支持其候选人在4月份的选举中获胜。^②1971年3月17日,美国国安委向基辛格建议,同意基督教民主党增加资助的要求,用于支持当前的选举活动。^③1972年4月10日,美国国安委向基辛格汇报:“中情局已经提出了新的计划,对智利最大的报纸、最坚定的反对声音——《水星报》(*El Mercurio*)予以额外的支持。”^④

在1973年“9·11”政变前夕,美国对智利隐蔽行动的具体方案和金额的分配更加具体和明确。1973年8月10日,40人委员会向基辛格提出,“中情局计划在1974财年批准100万美元用于加强智利反对党以及私人部门组织的隐蔽政治行动,使他们能够与阿连德进行战斗”。资金不是来自预算,而是来自中情局的储备资金。国务院、国防部、中情局及40人委员会原则上同意。^⑤

三 尼克松政府对智利相关政策论争

对于阿连德当选对美国国家利益的影响,美国是否应该干预智利大选以阻止阿连德上台,对当选后的阿连德政府是否应采取颠覆行动,美国干预行

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 227, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d227>. [2015–10–26]

② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 201, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d201>. [2015–10–26]

③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 213, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d213>. [2015–10–26]

④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 295, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d295>. [2015–10–26]

⑤ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 340, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d340>. [2015–10–26]

动暴露后可能带来的负面效应等问题，在美国国内都存在着巨大争议。

（一）1970 年前对干预大选的争论

与美国很多人特别是中情局官员的看法不同，美国驻智利大使科里对于美国对智利进行隐蔽行动以阻止阿连德当选的做法一直持反对态度。他曾向基辛格明确表示，“我们不应该冒任何风险重蹈‘猪湾事件’的覆辙。我坚持认为我们的军队不应以任何形式参与其中”。^①但科里大使的态度遭到许多人的反对。1970 年 6 月 23 日，负责美洲事务的副助理国务卿瓦基（Viron P. Vaky）向基辛格建议增加用于选举前后政治活动的资金，其中 39 万美元用于反阿连德宣传，并用金钱收买反阿连德的激进国会议员，50 万美元用于劝阻激进党和基督教民主党人士在任何选举中支持阿连德。瓦基非常明确地表示，应该更谨慎地分析阿连德获胜的结果和可能的发展方向以及美国的应对之策。^②对此，尼克松总统要求重新考虑美国应对阿连德胜选的政策和战略，即阿连德政府可能会倾向于什么政策和目标，在阿连德政府领导之下的智利可能会出现哪些发展变化，这些变化对美国利益存在怎样的威胁，美国可以采取什么政策应对这些问题。^③

1970 年 7 月，中情局根据尼克松总统的要求发布了关于智利的国家情报评估报告：一是智利不是“香蕉共和国”（单一经济体系），而是有着根深蒂固民主传统的国家；二是如果阿连德当选，将给美国国家利益造成巨大损失；三是阿连德政府在外交政策方面带来的问题是极难解决的，因为阿连德和其大多数盟友对美国的敌意是根深蒂固的，当联合国或国际事务中出现东西方对抗时，阿连德政府将公开与美国对抗，最好的情况也只能是保持中立。^④

1970 年 8 月 18 日，负责美洲事务的助理国务卿迈耶（Charles Meyer）与

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 120, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d120>. [2015–10–26]

② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 39, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d39>. [2015–10–26]

③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 46, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d46>. [2015–10–26]

④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969–1973: Document 47, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d47>. [2015–10–26]

国务院负责政治事务的副国务卿约翰逊提出了关于智利问题的几种可选择立场：通过积极努力来达到暂时的妥协；采取克制、谨慎的态度；试图阻止阿连德执政。在综合分析每一种选择的优缺点之后，迈耶倾向于第二种选择。^①随着智利大选的临近、阿连德支持率的提升，美国国内对于是否对智利大选进行干预的争论更加激烈。1970年9月20日，40人委员会就这一问题提交了详细的分析报告，其中谈到如果智利军队发动政变，美国政府应对其采取的立场包括“军事援助、经济援助、外交支持、是否承认其政权等”。^②

尽管对于美国是否应该干涉智利大选的争论十分激烈，但美国政府特别是中情局从未停止对于干预智利大选问题的部署。早在1970年3月5日，包括国家副助理国务卿约翰·克里明斯（John H. Crimmins）和科里大使在内的40人委员会就制订了关于智利大选隐蔽行动的计划，具体包括通过破坏行动攻击和试图分化人民团结阵线，同时不暴露美国的干涉。^③1970年8月23日中情局制订了详细的行动计划：密切关注弗雷和军队对于选举后形势的看法，只要他们需要，美国会成为他们坚定的支持者。

（二）阿连德执政时采取军事政变的争论

1973年8月13日，中情局西半球事务部门主管在与美国驻智利大使科里及其他官员讨论后得出结论，科里大使认为美国不应该采取任何行动鼓励智利军队进行反对阿连德总统的活动，因为当前智利形势仍然非常不稳定，而按照阿连德作为政治家的才能来看，他很可能结束他的任期。大使馆武官评估，智利军队官员中有80%~90%是反对阿连德的，军队中有75%的人对阿连德政府非常不满意，然而，他强调说只要皮诺切特等几位将军依然坚定支持宪法体制，军队采取行动反对阿连德就是不可能的。^④

^① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1973: Document 52, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d52>. [2015-10-26]

^② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1973: Document 93, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d93>. [2015-10-26]

^③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1973: Document 29, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d29>. [2015-10-26]

^④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1973: Document 341, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d341>. [2015-10-26]

一直到政变发生前夕，科里大使与美国国安委在对智利私人部门进行隐蔽支持方面仍存在严重分歧，至少可以看出科里大使对国安委的许多计划与行动并不知情。1973年8月29日，国安委人员向基辛格汇报了关于对智利私人部门的隐蔽支持的情况：“如你所知，我们已经对反对阿连德的政党和媒体提供了支持。这一持续的行动在保持民主因素的积极性和有效性方面发挥了重要作用。”他还建议接受大使和武官的建议，在合适的时机行动，不要传递美国支持暴力解决方式的信息。^①1971年12月7日，科里大使向国务院汇报中提到，未来进行军事干预的可能性极小，军事干预的方式是多样的，暗地对阿连德施压或更有效的军事参与也是一种可能性。^②1972年10月17日，40人委员会对于当前智利形势达成一致意见：如果智利军队决定进行政变，他们不会需要美国政府的援助或支持，他们也不可能要求这样的支持；如果智利军队的能力不需要援助来进行政变，任何美国的干预或支援都应该避免。智利军队更可能会在政变后就建立新政府向美国政府寻求帮助。考虑这种可能性，国务院代表对于美国政府参与的程度表示困惑。^③

当然，对于美国进行隐蔽行动的保密，尼克松总统提出了明确要求。1972年9月12日，尼克松总统在电话中明确指示基辛格不要泄露美国政府正努力颠覆阿连德政府。^④1973年9月11日智利政变爆发后，40人委员会取消了1973年8月20日批准的隐蔽行动计划。^⑤

① U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969 - 1973: Document 345, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d345>. [2015 - 10 - 26]

② U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969 - 1973: Document 276, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d27>. [2015 - 10 - 26]

③ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969 - 1973: Document 312, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d312>. [2015 - 10 - 26]

④ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969 - 1973: Document 82, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d82>. [2015 - 10 - 26]

⑤ U. S. Department of State, *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969 - 1973: Document 366, Washington D. C. GPO, 2014. <http://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v21/d366>. [2015 - 10 - 26]

四 结论

无论是出于冷战形势下牢牢稳固美国“后院”的需要，还是维护美国经济利益的需要，尼克松政府对于美智关系一直十分重视。从 20 世纪 50 年代末到 1973 年智利政变，美国从未停止对智利进行隐蔽行动。

首先，这一时期尼克松政府对智利隐蔽行动的实质和目标基本上是相同的，只是随着智利局势的不断变化，美国政府内部对于美国干预程度、干预方式、干预时机、实施人员及资助金额等具体细节存在巨大争议。隐蔽行动只是美国诸多外交手段中的一种而已。美国外交的本质是实现并捍卫美国在智利的国家利益。无论是智利政府没收美国铜公司而引发的经济矛盾，还是古巴导弹危机之后美国对于智利演变为“第二个古巴”进而导致美国在冷战中处于不利地位的担忧，都成为美国政府对阿连德政权实施隐蔽行动的主要动因。从总体上看，尼克松总统和国家安全事务助理基辛格对这一时期美国对智利采取的隐蔽行动一直支持态度，而且在做决策之前要求国安委对智利形势及其对美国利益的影响以及不同行动方案的必要性、可行性和风险性做出详细的分析报告，确保行动的隐蔽性并使美国的国家利益最大化。自 20 世纪 60 年代阿连德在智利的地位逐步稳固时，隐蔽行动的主要实施者中情局就坚决要求立即对智利采取强有力的隐蔽行动，确保阻止阿连德当选智利总统；在前期行动失败后，中情局则进一步加紧部署推翻阿连德政权的隐蔽行动。然而，美国驻智利大使科里对隐蔽行动一直持反对态度，认为这样过多的干预将给美国带来灾难性的麻烦。无论如何，尼克松政府认为在智利进行隐蔽行动是维护美国利益势在必行的选择。当然，在实施隐蔽行动的时机、具体人选与干预方式、军事政变的可能性等方面，美国国内存在广泛的争议，但这些争议都随着智利形势的紧迫、美国行动方案的一次次失败而最终妥协。

其次，美国对智利的隐蔽行动除了与冷战的整体形势紧密相连，更与智利国内政治经济形势相关。阿连德经历三次竞选失败之后最终经过民选成为智利总统，尽管美国制订了针对阿连德竞选的多种隐蔽行动方案，但由于阿连德提出的改革方案在智利深得人心，其支持率一直居高不下，最终击败得到美国大力支持的反对派而当选智利总统。在阿连德当选总统后，采取什么样的方式颠覆阿连德政权则成为美国隐蔽行动的主旨。对于能否采取军事政变的方式推翻阿连德，美国国安委起初是持否定态度，因为阿连德在智利军

队中有较高的支持率，同时由于智利宪法制度的长期稳定性，众多分析报告的结论均认为在智利无法采取军事政变。在这种情况下，为推翻阿连德政权，美国决定首先打压智利经济，取消经济援助与合作，并联合其他盟友一同抑制智利经济，尽可能使智利社会生活出现混乱，进而有机可乘。接下来，美国在智利军队中积极支持反对派，扶植可以利用的政变者。当然，不可否认的是，阿连德在国内进行的经济和政治改革也存在诸多矛盾和问题，这是导致阿连德政权失败的内因。在这种情况下，内外因素的共同作用最终导致1973年军事政变的爆发。

最后，美国对智利的政策与当时国际环境、美国的全球战略与地区政策之间有着紧密的联系。从20世纪50年代末开始，美国开始部署研究阻止阿连德上台的对策。起初，美国方面主要研究的是阿连德胜选的概率，对美国国家利益的威胁有多大。随着60年代初古巴导弹危机的爆发和冷战局势的逐步紧张，美国加紧了旨在阻止阿连德胜选的相关行动部署。尽管美国政府内部对于干预的方式等问题存在争论，但基本一致的观点是，阿连德上台是与美国国家利益相违背的，对于美国的全球战略及地区政策亦会带来重要的连锁后果。在这样的战略判断之下，随着阿连德国内支持率的增加，美国的隐蔽行动部署愈加密集和紧迫。进入70年代，紧张的冷战、泥潭般的越战、石油危机的打击以及布雷顿森林体系的逐步瓦解，都使美国的国际战略环境十分不利。在这种国际环境背景下，阿连德的上台可谓是雪上加霜，为力挽狂澜，美国孤注一掷地对智利实施了全方位的隐蔽行动，直到阿连德政权被军事政变推翻。

（责任编辑：高涵）