

尼克松政府对智利阿连德政权的政策^①

黄 忠

(内容提要)在无法阻止阿连德当选为智利总统,且不能直接使用武力对付他的情况下,尼克松政府采取了“平静而得体”的政策来遏制阿连德政权。虽然美国表面上对阿连德的上台反应平静,与其打交道时也得体地按照国际惯例行事,不让人看出美国对他有任何不满的痕迹,但在这背后,美国综合运用政治、经济与军事上的软进攻手段来扶持阿连德的反对派、破坏智利经济,并向智利军队渗透,以期推动阿连德走向倒台。

关键词:美国军事与外交 拉丁美洲 尼克松政府 阿连德 “平静而得体”政策

无论是在美国外交史还是在智利发展史上,尼克松政府对阿连德政权的“平静而得体”(Cool and Correct)的外交政策都非常值得关注。

“平静而得体”政策的要旨是: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,与其打交道时也按照国际惯例,不让人看出美国对他有任何不满的痕迹。而在这背后,美国则利用各种软进攻手段,竭尽全力对阿连德政权施压,想尽办法逼迫其垮台,无论后者对美国采取何种态度。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。^②这一政策的制定并非心血来潮,它的执行根据阿连德政权的发展、衰败与倒台可分为三个阶段,每一阶段的

① 感谢《美国研究》匿名评审专家的意见,当然文责自负。本文为国家社科基金重点课题“中国周边公共外交研究”(批准号:15AGJ008)的阶段成果。

② “Conversation between President Nixon and Secretary of the Treasury Connally,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-16, Chile, p.533.

侧重点也各不相同。

2014年5月和2015年11月,美国政府相继解密了20世纪70年代美国对智利的外交政策档案,较为完整地再现了尼克松政府对智利外交决策和重大外交活动的必要信息。本文基于历史档案文献梳理的研究方法,搜集整理了之前历届美国政府的相关解密文件和其他研究文献,拟在还原尼克松政府对阿连德政权外交决策与行动过程全貌的基础上,再现其政府各部门在这过程中的地位和作用,厘清它对阿连德政权的覆灭所应承担的责任。

一 “平静而得体”政策的制定:处心积虑后的冷静决策 (1970年9月~1970年11月)

尽管阿连德上台之初就提出了“健全的现实主义”(healthy realism)的外交路线,并反复强调要维持对美国的友好关系,但从尼克松政府对阿连德政权的外交政策来看,他对美国的幻想并未获得投桃报李的回应。尼克松政府对阿连德的敌对态度根深蒂固,其决策也可谓处心积虑,既想有效地围堵阿连德,又不想给对方留下任何把柄。

1970年9月28日,当美国最高决策层意识到无法阻止阿连德成为总统时,就开始预做准备。在当天的“40委员会”(40 Committee)会议上,助理国务卿查尔斯·迈耶(Charles A. Meyer)说,如果阿连德就职,美国必须针对他所做的一切施加压力。^①10月14日,高级研究小组(Senior Review Group)就美国无法容忍阿连德政权的长期存在达成共识,正式要求国务院和国防部各自拿出破坏、孤立甚至颠覆阿连德政权的方案。二者迅速完成了任务。^②10月17日,高级研究小组就这一问题再次开会,在这之后基辛格根据会议精神向尼克松提出了相关政策建议。涉及美国方面的主要内容如下:

第一,阿连德政府对美国利益可能产生的负面影响。在心理层面,社会主义政权在智利的确立有可能对拉美地区的反美势力产生示范效应,为那些试图与苏联建立更加紧密的关系或者在本国建立社会主义政权的人注入强心剂;在外交层面,它会在拉美国家中推行“第三世界”的中立立场,建立与古巴、苏联和其他社会主义国家间

① “Memorandum for the Record,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.318.

② “Memorandum from the National Security Council Staff Secretary (Davis) to the Deputy Secretary of Defense (Packard), the Under Secretary of State (Irwin), the Chairman of the Joint Chiefs of Staff (Moorer), and Director of Central Intelligence Helms,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, pp.150~158. “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS*, Vol.21, Chile, pp.360~368. “Paper Prepared in the Department of State,” *FRUS*, Vol.21, Chile, pp.375~378. “Paper Prepared in the Department of Defense,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.379~382.

的联系,鼓励拉美地区反美力量的发展;在经济层面,它会对美国在智利大约价值 10 亿美元的投资采取国有化征收措施,并会对欠美国政府与银行共计 15 亿美元的债务违约;在军事层面,阿连德政府自身虽不能打破世界军事平衡,但是如果它给苏联提供相关设施并让智利军队接受苏联的武器,将会增加苏联的军事投放能力并削弱美国对智利军队的影响。基辛格特别强调,即便阿连德走类似铁托领导下的南斯拉夫路线,他在拉美也是一个威胁,这与南斯拉夫不一样,因为后者在欧洲的存在对美国有帮助。

第二 美国的战略行动方案。美国采取包容的政策不可能阻止阿连德走反美路线,只要他想而且有能力这样做,只有采取对手战略(adversary strategy)才能有效地遏制阿连德政权对美国的负面影响。这时,美国有两种选择:第一种是公开采取敌对政策,利用所有可能的手段表明敌意,对阿连德施加压力,国防部的方案走的就是这种路线。它的好处是能够清晰地对国内外表明自己的立场,弊端则是不仅会激起智利及其他国家的民族主义情绪,让阿连德赢得更多支持,也可能有助于他将自己政策上的失败归咎于美国,让美国替他承担自身问题的责任。第二种是在公开场合采取“得体”而“平静”的姿态,私下里则采取敌对措施对其施压,公开的敌对手段只能作为应对智利挑衅的被动反应措施,这是国务院主张的方案。它的好处是能够避免主动公开敌对措施所造成的问题,弊端则是它需要特别的外交协调,否则其他拉美国家会对美国的态度感到迷惑,美国在西半球的反马克思主义形象也会因此受到负面影响。基辛格本人倾向于第二种方案。

第三 美国需要马上采取的措施。驻智利大使爱德华·科里(Edward Malcolm Korry)想在阿连德就职之前与其私下谈判达成一些协议,国务院则建议只私下与阿连德接触,告诉后者美国可能会对他的反美行动做出反应即可。基辛格对这两个建议都持否定态度,认为这只会有利于阿连德声称美国试图威胁他或者与之达成“妥协”,也有可能让其误判形势。他建议使用新闻发言人的形式达到公开给阿连德传递信息、表达美国关切这个目的。此外,在“平静而得体”的政策思路下,基辛格还建议美国应与一些拉美地区的重要国家在私底下就阿连德问题进行沟通协调,让迈耶率领一个小规模代表团低调参加阿连德的就职典礼,以及恢复对智利军方既定的军备援助,等等。尼克松全盘接受了基辛格的建议,只是另外决定恢复对智利军队的军

事培训计划,并逐步缩减美国在智利的人员与活动。^①

10月27日,中情局就如何开展秘密行动对付阿连德政权单独列出了一套详细方案,它被以附件形式放在国务院和国防部的方案之后,因为二者都可以使用它。^②11月5日,基辛格在为尼克松准备第二天有关国家安全委员会讨论智利问题的备忘录中,又就阿连德政权的目标、它对美国带来的挑战、美国在处理阿连德问题时面临的困难,以及相关解决方案进行了全面梳理,基本内容和以前差不多,但有两个新的要点值得注意:

第一,美国对阿连德政权采取行动路线时面临着诸多难题乃至困境。首先,阿连德政权是世界上第一个按照法律程序以自由选举方式上台的马克思主义政府,其合法性不容置疑,美国在这一点上没有办法做文章。其次,美国政府在历史上强烈宣称支持民族自决原则,也表示尊重自由选举的结果。就尼克松个人而言,他曾经对西半球坚定表示在国内事务上要坚持不干涉原则、尊重各国的自由选择。如果美国在对阿连德的问题上公开违反这些原则,将会在拉美地区乃至全世界付出言行不一的沉重代价。但是,如果美国对此反应失败,则又会给拉美其他国家和欧洲留下美国对自己传统势力范围内的不利因素漠不关心或者软弱无力的印象。最后,在行动路线上,阿连德极有可能走“独立”(independent)的社会主义国家路线,这不同于传统意义上的苏联卫星国,美国很难在西半球乃至全球事务上就此对其进行谴责。^③

第二,在国务院和国防部的对手战略之外,又附加了一种新的“暂时妥协”(Modus Vivendi)战略供尼克松参考。这种观点认为对阿连德施压或者孤立智利不仅不可能奏效,而且还会恶化智利对美国不利的因素、限制美国长远影响智利事务的能力。美国所能做的,只有继续维持双方关系和美国在智利的存在,在长期等待中寻找能够影响智利事务的机会。基辛格不倾向于采取这种方案,建议尼克松要尽可能地与阿连德对抗,只是在行动上要表现出是对阿连德挑衅动作的被动反应,即后发制人。^④

① “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.385~397. “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.397~403. “Memorandum from President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to Secretary of State Rogers and Secretary of Defense Laird,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.403~404.

② “Annex to an Options Paper,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.415~417. “Analytical Summary of an Options Paper,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.417~420.

③ “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.440~441.

④ “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.442~445.

11月6日,美国国家安全委员会就如何对待阿连德政权的问题正式展开讨论。与会人员对三种战略,即“暂时妥协”“公开敌对”,以及在“平静而得体”的低调姿态下秘密对抗,再次进行了讨论。最终,尼克松决定采用第三种政策。^①他做出了具体的指示:第一,美国对智利的公开姿态应该是平静而又得体的,避免给阿连德政府以美国为理由找到赢得国内外支持巩固政权的借口;第二,美国要尽最大可能对阿连德施加压力,阻止其巩固政权,限制其执行反美政策和影响美国在西半球利益的能力。尼克松特别要求在这一整体原则框架之下,美国应做好两个方面的外交工作:其一,积极与拉美其他国家的政府进行沟通,使其完全理解美国将反对阿连德这一对美国 and 西半球其他国家的利益都持敌对态度的社会主义政权,尽最大可能鼓励他们采取与美国类似的立场。其二,与拉美地区的关键国家,尤其是巴西和阿根廷,建立密切的磋商机制,以便协调行动对抗阿连德;努力与这一地区对美国持友好态度的军方领导人建立和保持亲密的关系。就临时要采取的必要行动而言,尼克松指示要尽最大可能切断自身对智利的经济援助,包括已有的私人投资和政府担保贷款,尽最大可能影响国际金融机构限制对智利的贷款和援助;确保美国在智利拥有利益的私营企业了解美国政府的立场,与政府做好配合;应急办公室(Office of Emergency Preparedness)要研究国际铜矿市场相关要素的情况,看看能否对智利施压,等等。尼克松的指示包含在第93号国家安全决策备忘录(National Security Decision Memorandum 93,简称NSDM93文件)中,其精神统领着美国对阿连德政权外交政策的始终。^②

二 “平静而得体”政策的执行(I):在沮丧失落中寻找希望 (1970年11月~1972年9月)

1971年2月25日,尼克松在公开场合“得体地”阐述了美国政府对阿连德政权的政策。其核心内容为: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。^③3月2日,他也对智利新任驻美大使奥兰多·莱特列尔

① “Memorandum of Conversation of a Meeting of the National Security Council,” *FRUS 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.446~449.

② “National Security Decision Memorandum 93,” *FRUS 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.451~452.

③ *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.7; Nixon, “The Public Papers of the Presidents of the United States,” 1971, pp.246~247, available at: <http://quod.lib.umich.edu/p/ppotpus/4731800.1971.001?view=toc>, 2016.6.5.

(Orlando Letelier) 表述了这个政策。^① 3月23日,基辛格更是对莱特列尔保证,媒体所说的白宫在对阿连德政权采取所谓的敌对措施是无稽之谈。^② 但就在此时,在高级研究小组的领导下,美国各部门尽管仍处于阿连德上台后的沮丧和失落情绪中,但都通力合作,对阿连德政权开展了一系列敌对行动,寻找对抗其发展的新希望。这一时期,尼克松政府针对阿连德政权的敌对行动的重点可按政治、经济和军事这三个顺序排列。

(一) 在政治领域的操作

尼克松政府在政治领域对阿连德政权开展的敌对行动在两条战线上展开。其一是外交上的围堵,即依托联合国、美洲国家组织及其他外交平台孤立智利。其二是针对智利内部政治事务的秘密行动,集中在资助反对势力、干涉智利日常选举,以及削弱、分裂执政党等领域,它们占了尼克松政府对阿连德政权政治方面敌对操作的绝大部分内容。这一时期,美国相关行动的主要目标就是让士气低落并面临生存困境的智利反对派坚定信心活动下去,并能够逐步团结起来与阿连德所属的执政党联盟人民团结阵线(Chilean Coalition of Communists, Socialists, and Leftists) 对抗。

1970年12月10日,“40委员会”批准了一个旨在削弱和分裂阿连德政府的扩大计划,并拨款72.5万美元。^③

1971年1月28日,中央情报局向“40委员会”提出向民族党(National Party)、基民党(the Christian Democrats)和民主激进党(Democratic Radical Party)资助124万美元,以帮助他们购买广播电台和新闻报纸、准备4月4日的市政选举,以及由于阿连德当选了总统而空出的一个参议员岗位的选举。在报告中,中央情报局认为阿连德在国内政治上的成功取决于很多因素,比如能否控制住人民团结阵线内部的不稳定因素,以及赢得军队的中立与支持,但最重要的是,反对派的力量和凝聚力将决定他成功的速度。所有反对派当中的主要力量是基民党和民族党。它们虽矛盾较大,但还是有可能实现一定程度的合作。目前,二者都处境困难。在选举方面,中情局认为4月4日的市政选举对智利的发展走向有着决定性作用。尽管在阿连德看来这次选举不是对“政府的全民公决”,但鉴于阿连德在总统选举中只获得了36.3%的相对多数这一事实,人民团结阵线想要在这次选举中获得绝对多数这一更具胜利效应的结

① “The President’s Reply to the Remarks of the Newly Appointed Ambassador of Chile, Orlando Letelier del Solar upon the Occasion of the Presentation of His Letter of Credence,” Non-Classified, Letter, March 02, 1971, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00363, Digital National Security Archive (hereafter as DNSA).

② “Memorandum of Meeting,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.595.

③ “Chile Covert Action Program,” Program Summary, February 24, 1971, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00356, DNSA.

果,其努力很有可能会成功。至于参议员席位的选举,中情局说基民党候选人安德列斯·萨尔迪瓦(Andres Zaldivar) 有成功的可能性,但其中的一个必要条件是民族党候选人退出选举。这样,他们的团结与合作就特别重要。中情局的建议得到了“40 委员会”的认可。^① 后来,随着形势的发展,基辛格又于3月22日批准给予基民党额外资助。^②

事后证明,美国的干预对于阻止智利反对派的颓势非常有用。其中最重要的是,在美国的支持下,亲美的前总统爱德华多·弗雷(Eduardo Frei) 一派的影响力得到巩固,基民党反马克思主义的立场也得以强化。同时,它依旧维持了国家第一大党的地位,这一结果好于其领导人最初的悲观预期,也使其重拾了自信。但美国没有对此盲目乐观,因为人民团结阵线在市政选举中依旧获得了49.7%的选票。更何况,在参议员席位选举中,人民团结阵线的候选人也以获得将近50%的选票胜出,而萨尔迪瓦仅获得33%的选票,其中的一个重要原因是民族党在重压之下依旧没有放弃己方候选人的选举资格,从而分流了后者15%的选票。这从侧面证明两个反对党之间的矛盾仍旧很深,他们之间的相互猜疑削弱了两者反对阿连德行动的效率,而这又并非美国一时的资助所能解决的,基辛格对此也感到担忧。^③

1971年7月18日,瓦尔帕莱索地区又要开展一次国会议员的递补选举,各方就此再次展开了激烈角逐。在阿连德眼中,此次选举将会成为自己决定是否号召进行全民公决设立一院制议会,即人民代表大会的试金石。一院制的设立将有助于人民团结阵线完全控制议会,反对派也会因此彻底失去与阿连德对抗的政治基础。从候选人来看,人民团结阵线的候选人受到了人民团结阵线高层的一致支持,阿连德甚至专门为其助阵。与此同时,反对党基民党候选人也头一次得到了所有反对派别的全力支持。“40 委员会”为了挫败阿连德的计划,并鼓舞反对党的士气,于7月6日紧

① “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.540~545 “Memorandum for the Record,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, pp.545~547.

② “Memorandum from Frank Chapin of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.591~592 “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, pp.283~287.

③ “Backchannel Message from the Ambassador to Chile (Korry) to the President’s Assistant for National Security Affairs(Kissinger) and the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.602~604 “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.604~606 “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.620~621 “Talking Points Prepared by Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff for the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.626.

急授权资助反对党 15 万美元。最终,基民党候选人在递补选举中以微弱优势获胜。^①

10月29日,中央情报局再次向“40委员会”建议向基民党、民族党和民主激进党资助一批新的资金,以帮助他们反对人民团结阵线政府通过全民公投实行人民代表大会制从而实现以一院制代替两院制议会的宪法改革法案,为1973年的议会选举做准备并维持和扩大媒体的传播能力。中情局认为反对派的力量依旧薄弱,美国必须加大对他们的支持力度。同时,他们也要求对从人民团结阵线的政党之一激进党分裂出来的另一个反对党左翼独立激进运动(the Independent Radical Movement of the Left)进行资助,以进一步分裂激进党,加剧人民团结阵线内部的分歧。国务院和驻智利大使馆对此完全同意。在11月5日举行的“40委员会”会议上,中情局又强调,阿连德政权的发展已经到了一个分水岭,其支持率暂时不可能上升,而这种情况会延续到1972年中期。在这种情况下,阿连德一定会坚持全民公投一院制方案,而他一旦获胜,反对派就会彻底失势。“40委员会”从原则上同意了中情局的要求。^②在美国的资助下,反对派果然变得更加团结,能够对阿连德政府形成强大压力。此时,阿连德为了避免挑战立法机关的既有权力与特权,他提交给议会的宪法改革法案在立场上也缓和了很多。^③1972年1月16日,智利再次举行了两个议会空缺席位的递补选举,美国则照例提前给予反对派资助。从结果来看,反对党的两位候选人均以超过50%的得票率的绝对优势胜出。基于这一事实,美国认为自己的干预使以前存在嫌隙的反对派能够通力合作无疑是其中的一个重要因素。^④此后一直延续到7月份,尽管智利经济形势的恶化对反对派产生了不利影响,但他们的力量在与阿连德的对抗中还是呈现出了强劲的反弹趋势。^⑤需要指出的是,在这期间,美国没有停止对

① “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS*, Vol. 21, Chile, pp. 641~642. “Memorandum for the Record,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 643~644. 《智利道路的破产》北京·中共中央对外联络部编印, 1974年版, 第13~15页。

② “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 715~717. “Memorandum for the Record,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 718~721.

③ “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 721~723.

④ “Memorandum from the Executive Secretary of the 40 Committee (Jessup) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, p. 736. “Memorandum From the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 761~762.

⑤ “Memorandum from Secretary of Defense Laird to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 772~773. “Information Memorandum from the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Crimmins) to Secretary of State Rogers,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 802~803.

他们的资金支持。^①

另外需要强调的是,除了直接资助反对派以外,分化阿连德的内部阵营,秘密支持那些与反对派有着密切关系的私营部门(private sector)和宣传媒体,同样是美国这一时期对智利秘密行动的重要内容。比如,1971年11月15日,“40委员会”对原来属于人民团结阵线阵营的左翼激进党(Radical Party of the Left)进行了资助,目的是让其脱离阿连德政府。4月24日,“40委员会”又决定额外资助它一批资金开展活动以便它进一步挖空阿连德阵营。此外,中情局驻智利工作站甚至直接提供资金以维持其日常运转。^②

(二) 在经济领域的施压

人民团结阵线政府上台之初,尽管智利经济形势不好,但美国方面认为由于自己对智利经济影响的手段有限,一到两年的短期的制裁措施未必能起多大作用。^③尽管如此,美方还是尽可能利用各种手段和机会,对智利经济施加压力,施压主要围绕信贷方面的资助和铜国有化这两个问题展开。起初,二者沿着独立的轨迹各自发展,后来随着时间的推移,它们结合在了一起。

无论在经济关系上是否会和智利产生直接纠纷,在金融信贷上遏制阿连德都是美国的既定政策。在阿连德未正式就任之前,美方就以各种理由拖延美洲开发银行和国际复兴开发银行对智利的新贷款。美国进出口银行起初也暂时切断了对智利所有的贷款与担保业务,后来随着形势的变化,1970年12月13日,高级研究小组又决定让进出口银行不停止但减少对智利的贷款和担保。这些政策一直延续到阿连德政权被颠覆,除了个别特例。^④

铜国有化是尼克松政府与阿连德政权在经济层面交锋的主要焦点,也是双方关系中最复杂的事情之一。美国国务院于1971年1月30日指示科里明确通知阿连德

① “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. E-16, Chile, pp.586~591; “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. E-16, Chile, pp.621~623.

② “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. E-16, Chile, pp.589~591; “Memorandum for the 40 Committee,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. E-16, Chile, p.623.

③ “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.592~593; “Intelligence Memorandum,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. E-16, Chile, pp.258~266.

④ “Memorandum from Richard T. Kennedy and Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.491; “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.510; “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.516; “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.551; “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.637.

方面,任何国家都有对其领土内的私有财产进行征收的权利。在对外国资产进行征收的问题上,只要坚持不歧视原则、遵守国际法,并使得赔偿的数额和时限足够合理,美国都会认可。美国政府则有义务根据国内法和国际法,维护本国投资者的利益。在对智利的私人投资中,美国政府甚至有着诸多实质性的直接利益,因为它对其中的大量投资进行了担保,而这是当时的智利政府完全知情并支持的。阿连德政府应当理解美国在这个问题上的严肃性。美国政府的政策是鼓励本国投资者和智利政府通过直接谈判的方式解决争端问题,认为没有必要将其上升到政府对政府的层面,更不希望出现违反相关法律的纠纷。^①

智利方面显然重视了美国的通知,这从1971年2月9日智利外交部长和内政部长代表阿连德拜访科里,表达想要避免争端的愿望并咨询科里合适的行动方案就可以看出。美方给予的回应则是授权科里帮忙从中调解,但美国政府不会直接参加相关谈判。^②3月23日,智利国有的政府钢铁公司(Chilean Government Steel Corporation)与美国伯利恒钢铁公司(Bethlehem Steel)就后者在智利的铁矿国有化事宜达成协议。伯利恒公司对智利在收购补偿方面的安排感到满意。美国政府认为,该协议的达成对于即将开始的铜问题谈判有积极意义。^③5月3日,阿连德自就任以来首次会晤了科里,再次强调了智利政府在国有化问题上的立场,即智利无意惩罚美国公司或者煽动与它们相关的问题,应该兼顾双方的利益。科里也对他否认了美国在采取对人民团结阵线政府施压的措施,其中就包括限制贷款方面的内容。^④

5月17日,阿诺德·纳赫马诺夫(Arnold Nachmanoff)向基辛格报告,智利驻美大使请后者注意有关智利政府向美国进出口银行申请为智利国家航空公司(LAN-Chile)提供金融资助以购买三架波音飞机的问题。从之前了解的情况来看,进出口银行出于政治原因而不愿意这样做。对此,智利政府寻求基辛格的帮助。莱特列尔传达的信息是一旦该申请被拒绝,阿连德政府将视美国对自己采取了“敌视”的态

① “Telegram from the Department of State to the Embassy in Chile,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.547~548.

② “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.555. “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.559. “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.587, 589. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, pp.255~257.

③ “Memorandum from C. Fred Bergsten of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol. 21, Chile, pp.599~600.

④ “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.617~618. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, pp.318~323.

度。这个问题极难处理:同意就意味着违反美国既有的政策,并且使拉美其他国家在美国对待阿连德政权的态度上产生错觉;而不同意则会将自己和智利的关系公开敌对化,也不利于处理安纳康达(Anaconda)和肯奈科特(Kennecott)等公司的国有化问题。尼克松采取了基辛格的建议,即在这件事上不对抗阿连德,要求银行按照正常流程处理,但是保持取消该资助的灵活性——只要智利在铜国有化问题上没有达到美国所认为的公平这一要求,就立即切断该资助。^①自此,美国对智利的资助与铜征收问题的政策不再泾渭分明,而是紧密地联系在了一起。

7月11日,智利议会通过了授权阿连德立即对肯奈科特、安纳康达和塞罗(Cerro)公司进行国有化的宪法修正案,法案同时授权阿连德处理国有化引起的赔偿形式、利息、时限及超额利润等问题,具体的赔偿额则由独立机构审计监察局(Contraloría)决定。^②8月5日,莱特列尔对基辛格说,尽管智利政府不能影响该机构,但智利会根据国际与国内的各种法律来确定对这些公司的赔偿数额。当时,莱特列尔对购买波音飞机仍抱有幻想,对基辛格说很希望能圆满解决这个问题,并重申它在政治上可能会严重影响双边关系。基辛格则回应称,与飞机相关的贷款只是银行出于商业考虑所要处理的问题,他本人不负责该事务,只能帮忙看看。同时,他也提醒莱特列尔注意美国政府在国有化问题上面临着巨大压力。^③但是8月11日,进出口银行就以智利方面没有确定对所有被国有化公司的赔偿额为由,拒绝了后者的资助请求。8月13日,基辛格的助手纳赫马诺夫对莱特列尔敷衍说,对于这些在银行操作上的细节问题,基辛格爱莫能助,只能由智利政府和银行协调。而当莱特列尔再次强调要和基辛格面谈此事涉及的政治色彩时,纳赫马诺夫则表示自己会转告基辛格有关这次谈话的内容,但之后基辛格并未就此再做出回应。^④

8月16日,国务卿威廉·罗杰斯(William P. Rogers)委托科里给智利外交部长克洛多米罗·阿尔梅达(Clodomiro Almeyda)递交了亲笔信,就要求智利政府妥善解

① “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.630~633. “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.634~635. “Memorandum from Secretary of the Treasury Connally to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.635~636. “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.637~639.

② “Briefing Memorandum from the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Crimmins) to the Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs (Samuels),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.646~647. “Telegram from the Department of State to the Embassy in Chile,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.648~649.

③ “Memorandum of Meeting,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.652~654.

④ “Memorandum of Telephone Conversation,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.660~662. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.670.

决铜问题表达了自己的关切。同时,罗杰斯也要求科里就此和阿尔梅达再次进行沟通,以避免智利误解美国政府的立场和忽视可能产生的负面后果。8月19日,当科里会见阿尔梅达时,双方的交流很不愉快。阿尔梅达强调进出口银行的“干涉”是“非常严重的事件”,对美智关系造成了严重损害,科里则坚决否认美国政府借此干涉智利内政。对于科里提出的国有化问题,阿尔梅达也没有做出任何实质性回答。^①9月28日,阿连德最终签署一项认为肯奈科特和安纳康达自1955年以来获得总计达7.74亿美元超额利润的法律。科里和基辛格的助手阿什利·休伊特(Ashley Hewitt)都认为这一决定是阿连德主要基于国内政治因素考虑而得出的,科里还特别强调尽管阿连德本人想尽力避免与美国的冲突,但是美国软硬兼施的行为还是不能改变这一决定。9月27日左右,尽管阿尔梅达对科里解释在这个问题上美国政府不应将国家利益与公司的利益混为一谈,智利政府和美国公司之间的关系问题也不应影响美智之间的传统“友好”关系,但是科里还是认为阿连德政府已经完全倒向了社会主义阵营,很有可能会加速强化其“反帝”政策,美国则必须坚决反击。^②

10月11日,智利独立审计监察局的财务官决定在扣除超额利润后,安纳康达和肯奈科特得不到任何赔偿,对塞罗公司则会赔偿1400万美元。尼克松对于智利基于超额利润而做出的不赔偿决定大发雷霆。^③但美国政府方面除了两个分别于10月13日和10月15日所做的公开表达不满的声明之外,并无特别过激的行动,一批根据以往协议已经达成但没来得及发放的总计约2500万美元的援助仍在继续发放。^④

1971年11月9日,由于经济形势困难,阿连德政府公开要求对国家超过30亿美元的外债进行重组。债主主要有美国、法国、英国和西德等巴黎俱乐部国家,其中美国是大头,占智利所有对外公共债务的57%。但除了美国之外,其他债主和智利之

① “Letter from Secretary of State Rogers to Chilean Minister of Foreign Affairs Almeyda,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. 21, Chile, pp.665~666. “Telegram from the Department of State to the Embassy in Chile,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.666~669. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.670~674.

② “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.693~694. “Memorandum from Ashley Hewitt of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.694~695. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.695~697.

③ “Memorandum from the Deputy Under Secretary of State for Economic Affairs (Samuels) to President Nixon,” *FRUS*, Vol.21, pp.707~708. “Attachment,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.709. “Transcript of a Telephone Conversation Between President Nixon and the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.710~711.

④ “Memorandum from the Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs (Petty) to Secretary of the Treasury Connally,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. 21, Chile, p.725.

间均无国有化导致的征收赔偿问题,且倾向于同意智利的诉求。^① 债务会议于1972年2月至4月在巴黎召开。会议期间,美国不同部门的政策制定者在立场上有着较大差异。开始,尼克松总统和财政部鉴于美国在其中拥有更多主动权,要求最好以双边谈判的方式,拉拢其他债主和自己一起采取强硬路线。1月17日,尼克松甚至任命了财政部的官员作为美国代表团的领导来负责谈判。但是,高级研究小组最终协调支持了国务院多边仲裁重组智利债务的方案,美国于1972年4月20日签署了能让阿连德获得大约2.5亿美元债务减免的多边债务重组协议。

(三) 在军事领域的联系

尽管尼克松政府对智利军方在1970总统大选中的行为极为不满,认为他们对阿连德的上台负有不可推卸的责任,但还是决定尽一切可能投其所好,寄希望于后者未来能在反对阿连德的活动中起作用,同时也不忘借助军事议题打击阿连德。阿连德就职后,美国的军事代表团并未撤出智利,美国国家航空航天局在智利的工作站继续正常运行,两国军队高层的交流依旧频繁。^②

1971年2月17日,国防部建议高级研究小组批准根据之前已经达成的协议,将一批M-41坦克交付智利军方。理由是这批坦克已经因为阿连德的上台被推迟交付了一段时间,如果继续拖延下去,美国在智利军方的信誉将会受到严重影响,这将非常不利于自己与之继续建立联系。国防部说如果美国的拉美盟友对此担心,就这样解释美国的目标:加强与智利军方的联系,坚定其抵制共产主义主导智利的决心;增加智利对于美国零部件的依赖;防止共产党国家的供应商与智利军方建立联系。后者经审议同意了国防部的要求。^③

当然,美国对智利军方也不是听之任之。比如,在1971年2月22日基辛格批准给予智利军方500万美元的军售信贷资助之后,^④国务院、国防部和参谋长联席会议又要求给智利军方的信贷再增加500万美元,达到1000万美元的层次,理由是为了

① “Memorandum from the Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs (Petty) to Secretary of the Treasury Connally,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.724. “Memorandum from the Assistant Secretary of the Treasury for International Affairs (Petty) to Secretary of the Treasury Connally,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.728. “Memorandum for the Senior Review Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.755. “Paper Prepared for the Senior Review Group by the Ad Hoc Interagency Working Group on Chile,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-16, Chile, p.549.

② “Memorandum from Richard T. Kennedy and Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.491.

③ “Paper Prepared in the Department of Defense,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-16, Chile, p.282. “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.558. “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.559.

④ “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.559.

更好地对后者施加影响力,并防止他们转向苏联集团购买武器。但是,尼克松和基辛格通盘考虑后,决定将信贷维持在既有水平。^①

1971年2月19日,阿连德与美国海军司令朱姆沃尔特上将(Jr. Elmo R. Zumwalt)在瓦尔帕莱索会晤时,邀请了“企业号”航空母舰访问智利西海岸,以便向美国水兵展示一下智利“真正的民主(authentic democracy)”,而后者则在没有与其他人商量的情况下,就痛快答应了。国务院和科里虽然不支持这件事,但又不想损害朱姆沃尔特的声誉。2月25日,朱姆沃尔特在高级研究小组会议上再次力主此事,说如果“企业号”不访问智利,那么阿连德就可以借此做文章,损害美国在智利军方的信誉,此外美国长远的经济利益也会受到影响。但最终主要出于政治上的原因,用尼克松的话说,是要防止阿连德将其用于“最恶劣的、该死的宣传目的”,“企业号”未能成行。^②

1971年5月10日,基辛格的助手纳赫马诺夫向他报告,迈耶建议高级研究小组授权海军上将纳切(Nace)于5月22日至27日访问智利。迈耶说,此前纳切已经受到了智利海军作战部长的邀请,拒绝访问会有冒犯智利海军的无谓风险。科里不反对此次访问,但是提醒高层注意美国军方将领对智利已经有了多次访问,与此同时政界高官却没有类似的行为,这会让外界对于美国对智利的外交政策产生疑问。他建议限制美国军方高层访问智利的人数,并且要根据美国外交的需要进行协调安排。纳赫马诺夫对科里的看法表示赞同,他建议批准此次纳切对智利的访问,但以后的相关访问应该由相关部门共同计划,并由负责智利事务的华盛顿特别行动小组(Washington Special Actions Group)协调。基辛格批准了他的建议。^③

此外,美国一直在监测智利军方对于阿连德政权的态度。1971年11月15日,有人怀疑军队和武警有可能联合发动政变,中情局否定了这种可能性,认为除非阿连德践踏宪法或者智利经济问题引起了大规模骚乱,否则智利绝大多数人都会反对政变。在没有民意支持的情况下,军队高层不太可能违反不干涉政治的传统,行动起来

① “Memorandum from the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) to President Nixon,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.640.

② “USS Enterprise; Includes Transcript and Summary Prepared by Anand Toprani, Richard A. Moss, and Luke A. Nichter of Nixontapes.org,” Audio File of Telephone Conversation, February 26, 1971, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00358, DNSA. “Notes of a Meeting,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, pp.570~577. “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, p.579. “Minutes of a Meeting of the Senior Review Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, pp.583~586.

③ “Memorandum from Arnold Nachmanoff of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, pp.619~620.

对付阿连德,更何况后者还在对前者投其所好。^①1972年7月至9月间,当有美国官员观察到智利政治形势恶化,反对党和某些个体组织密谋发动军事政变时,国务院高层根据自己所掌握的“军方态度平静”的报告,认为政变的时机还不成熟。他们非常担心反对派的“冒险主义”倾向,不愿意刺激其走上政变道路。国家安全委员会则与国务院高层的看法基本一致,同样认为政变的条件不具备。中情局在9月15日的一份备忘录中指出,虽然当时的公众舆论非常不利于阿连德,但普遍的情绪是人民团结阵线政府应得到合理对待,其社会主义实验至少应该在1973年3月的议会选举失败后自然结束。如果政变在没有民意支持与合理合法的理由情况下发生,美国肯定会受到异乎寻常的关于参与推翻阿连德政府的谴责,这样即使政变成功,也会给智利国内的反美力量以宣传口实;万一政变失败,阿连德可能就有足够的借口消灭反对党和军队内部的异己分子,巩固政权,加速社会主义的激进变革;如果政变只是部分成功,智利极有可能陷入血腥的内战中,其后果同样难以预测。在这种情况下,中情局在与智利有关人士,尤其是军方打交道的过程中非常小心,只是监测各种事件的走向,并没有试图影响他们。9月19日,基辛格得到了助手威廉·乔登(William J. Jorden)的报告。报告称智利军方的阿尔弗雷多·卡纳莱斯(Alfredo Canales)将军通过自己的一个线人间接接触中情局,告知政变计划及对美国的援助请求。对此,戴维斯大使指示中情局对卡纳莱斯的请求不予回应。事实证明戴维斯的选择非常明智:虽然当时军方的主导人物卡洛斯·帕茨(Carlos Prats,时任智利陆军总司令)将军和阿连德有一些严重分歧,军队中下层的一些人已经开始对阿连德不满,军队内部出现了左右势力的对峙,国家政治形势甚至一度紧张,但由于条件不具备,政变的确没有发生。卡纳莱斯的密谋甚至被泄露了,他被迫于9月21日辞职。^②

① “Memorandum Prepared in the Central Intelligence Agency,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, p.476.

② “Memorandum from the Chief of the Western Hemisphere Division of the Directorate of Plans, Central Intelligence Agency (Shackley) to Director of Central Intelligence Helms,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.810. “Editorial Note,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.810~811. “Memorandum from the Chief of the Western Hemisphere Division, Directorate for Plans, Central Intelligence Agency (Shackley) to Director of Central Intelligence Helms,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.812~814. “Central Intelligence Agency Intelligence Information Cable,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.815~818. “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Meyer) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Johnson),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.819~821. “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.821~822. “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.825.

三 “平静而得体”外交政策的执行(Ⅱ):等待观望下的按部就班 (1972年10月~1973年9月)

在经过1971年的短暂辉煌后,阿连德政权在1972年开始走下坡路。国家的经济形势恶化,政局也出现了不利于他的变化。到了1972年9月底,反对派甚至开始考虑联合制造社会混乱与分裂,以便达到迫使军队推翻政府,或者至少使阿连德的改革陷入停滞这一目的。但是,智利形势的走向超出各方意料之外,连美国都在一边等待观望,一边依旧执行“平静而得体”的政策。美国高层甚至没有意识到智利反对派的力量已经足够强大,在一段时间内,出于对智利形势的失望,其内部在是否应继续资助反对派的问题上竟然变得犹豫彷徨起来。根据事件的轻重缓急,本部分按照军事、经济和政治顺序来叙述。

(一)对智利军事政变的观察

1972年10月10日,智利南部的卡车主发动了罢工,罢工很快席卷到全国人口集中的中部地区,并波及其他行业,形成具有全国规模的反政府群体运动。在军方的强力干预下,11月6日,罢工运动停止了。^①该事件的发生对智利局势的发展产生了重大影响。尽管阿连德本人对于国家的发展前景依旧乐观,但事实上,它成为阿连德政权兴衰的转折点。^②

10月16日,基辛格的助手西奥多·艾略特(Jr. Theodore L. Eliot)对他报告说,美国估计人民团结阵线政府与反对派达成妥协的概率在40%~60%之间,而军队也只是按照法律行事,并不倾向于控制政府。但即便如此,国务院还是于第二天召开会议讨论智利可能发生政变的问题,尽管它认为在未来数天内发生政变的可能性不大。当时它关注的焦点是,如果反对派就组织政变向美国政府求助,美国政府将如何回应的问题。会上,负责美洲事务的副助理国务卿约翰·克里明斯(John H. Crimmins)表示他明确反对美国政府支持智利可能出现的军头统治。最终,与会者认为,在没有其他各方参与的情况下,美国必须以最谨慎的态度对待自己直接单独援助一个智利新政府的问题。会议做出以下决定:鉴于智利军方有足够的力量单独发动政变,美国应

① Gbriel Smirnow, *The Revolution Disarmed: Chile 1970~1973* (New York and London: Monthly Review Press, 1979), pp.65~78. “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol.21, Chile, pp.824~825.

② Barbara Stallings, *Class Conflict and Economic Development in Chile, 1958~1973* (California: Stanford University Press, 1978), pp.141~144; Paul E. Sigmund, *The Overthrow of Allende and The Politics of Chile (1964~1976)* (Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1977), pp.184~187; Tanya Harmer, op. cit., pp.184~186.

当避免介入政变过程或者对政变进行援助;对于智利军方可能会就后政变时代的援助提前向美国求助这一问题,各方没有达成共识,留待以后讨论。中情局9月份所资助的一些个体组织积极支持罢工者。当时,它了解到其中一个个体组织违反自己的原则直接给罢工者提供了2800美元。对此,它虽然提出了抗议,但仍继续给该团体提供资金。^①

1973年5月24日,乔登在给基辛格的备忘录中说,中情局报告智利发生政变的可能性在增加,而他认为智利日益严重的问题导致政变的可能性大大增加这一点毫无疑问,但报告的真实性的确值得怀疑。他在综合考虑军队的传统与现状,以及政变失败对智利的负面影响后,觉得美国不应对此过于兴奋,更不应以任何方式参与这些事件。^②6月11日,在国务院和中情局的联席会上,与会人员同样认为短期内政变没有成功的希望。中情局人士说,在未来,阿连德政权最有可能被以“宪政政变”(constitutional coup)的方式推翻,而这要以军队领导人掌管政府的所有关键岗位和诸多其他要求得到满足为条件。^③

6月21日,智利再次发生了停工和集会事件。然而,这并非是针对政府的。此次行动由共产党和社会党联手发动,其目的就在于警告反对派,尤其是军队不要企图发动政变。罢工活动井然有序,令人印象深刻,以至于无人能够质疑当天人民团结阵线对于圣地亚哥各条街道的控制能力。美国驻智利大使戴维斯报告说,反对派对此相当紧张,反应谨慎,军方最高层暂时也没有明确态度。^④

6月29日上午9点,罗伯托·索帕(Roberto Souper)上校指挥一小部分陆军士兵发动了兵变。然而,他们只能调动四辆坦克参与对总统府莫内达宫的进攻,兵变不到三个小时就被镇压了下去。军队的表现无疑令阿连德满意:武警部队积极平叛,迫使政变者自动放下武器投降;政变结束后,他在帕茨将军的陪同下回到莫内达宫。基辛

① “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.824~826. “Memorandum for the Record,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.826~830. “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Deputy Assistant for National Security Affairs (Haig),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.830~831. “Meeting on Current Chilean Situation at Department of State, 1630~1830, 17 October 1972,” Memorandum for Record, October 18, 1972, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00537, DNSA.

② “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.857.

③ “Memorandum from the Director of Operations Policy, Bureau of Intelligence and Research (Gardner) to the Deputy Director for Coordination, Bureau of Intelligence and Research (McAfee),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.868~869.

④ “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.870~872.

格因此认为,该政变是一个孤立的事件,其协调性很差。这也表明,绝大部分军队领导人,包括各军种的总司令,依然对阿连德政府忠诚。^①

可以这样说,在1973年7月之前,美国虽然一直接到有关智利可能发生政变的情报,但美国的活动仅限于对其进行监测评估,没有参与其中的打算。尤其是对于6月29日的政变事件,没有证据表明美国政府在此之前得到了消息,尽管尼克松的确希望政变能够成功,但美国对此确实没有采取任何干涉动作,只是感叹当时政变的时机过早,智利国内也没有人支持军队。^②

(二) 围绕国有化问题的拉锯战

1972年11月15日,国务卿罗杰斯向尼克松报告,智利政府可能会在12月上旬参加联合国大会期间,要求安排阿连德会晤尼克松,以便在两国最高层之间讨论已经处于严峻状态的双边关系。罗杰斯说,当前美智关系的中心问题是智利没有对被国有化的美国私人企业进行赔偿。根据1972年4月与巴黎俱乐部国家集体谈判的相关备忘录,智利承诺过与相关国家的政府直接谈判以解决赔偿问题,然而当美国政府于9月15日据此催促智利解决问题的时候,后者的态度又变得暧昧起来。在会晤这个问题上,罗杰斯认为没有任何证据表明阿连德会做出有实际价值的让步,其目的只是想借助两国总统峰会的召开来提升自己的国内外声望,巩固政权,削弱反对派,美方不应该满足他这个愿望。11月17日,基辛格就此建议尼克松安排不超过助理国务卿级别的美国驻联合国大使乔治·布什(George H.W. Bush)或者某位国务院官员与阿连德会面。^③

在智利方面,虽然他们当时意识到美智关系已经空前恶化,而且智利政府内部在是否要与美国谈判的问题上存在严重的分歧,但阿连德还是决定通过谈判的方式打破双边关系的僵局。^④11月23日,莱特列尔强烈要求美国安排阿连德访问华盛顿或者让他与罗杰斯或基辛格在纽约会晤。他说,美国应该保持与智利的良好关系,防止

① “Attempted Coup in Chile,” Information Memorandum, June 29, 1973, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00654, DNSA; “Attempted Chilean Rebellion Ends,” Information Memorandum, June 29, 1973, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00653, DNSA “Editorial Note,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.879.

② “Transcript of a Telephone Conversation Between the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.880~881.

③ “Memorandum from Secretary of State Rogers to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.832~833 “Memorandum from William J. Jordan of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.838.

④ Tanya Harmer, op.cit., p.181.

两国关系严重受损,而这就是一个“关键机遇”。^①

12月3日,布什与阿连德在纽约进行了会谈。尽管布什认为双方当天的交流氛围非常友好,然而这无法改变美智关系紧张的基本状况。12月4日,在联合国大会正式召开之前,阿连德发表了90分钟的演讲,称智利是美国公司、银行和政府“严重侵略”的受害者,指责美国试图“在世界孤立智利”,扼杀智利的经济,瘫痪智利主要出口产品的贸易与切断智利的国际信贷,等等。布什的反应则是,在他演讲结束后迅速召开新闻发布会进行反驳。^②

在美国的要求下,12月20日双方政府终于就赔偿问题进行了直接谈判。在这个过程中,美国方面特别强调了两点:一是智利政府必须承认所有的契约债务,其中包括对肯奈科特810万美元和对安纳康达1.5亿美元的余款;二是拿出合适的方案解决被国有化的相关公司的赔偿额问题。^③然而,智利方面坚持认为所有的赔偿必须遵守智利的宪法与国内法律,并且以国内司法和政治上的障碍为由断然拒绝任何先入为主的赔偿理念,尽管他们一再表达智利想要使两国关系“正常化”的愿望并且建议双方共同寻求一条可行的“道路”。在这种情况下,谈判只能陷入僵局。最后,智利提出了是否可以根据1914年的双边协议,即美智促进和平条约(U.S.-Chile Treaty for the Advancement of Peace),引进第三方机制(third-party mechanism)的问题,并且表示这已经是智利方面的巨大让步,因为之前在这个问题上智利是坚持国内法排他原则的。然而,美国当场明确说自己对此不感兴趣。在没有达成任何结果的情况下,双方决定于1973年3月22日至23日再谈。^④

然而,第二次谈判再次陷入僵局。在此次谈判中,智利正式提出要根据1914年的条约引进第三方机制,而美国则施压智利根据巴黎俱乐部的相关协议实质性地解决赔偿问题。5月30日,艾略特向基辛格报告说智利的建议所依据的1914年条约

① “Memorandum from Secretary of State Rogers to President Nixon,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.833.

② “Telegram from the Department of State to the Deputy Secretary of State (Irwin) in Paris,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. 21, Chile, pp.834~837; Robert Alden, “Allende at U.N., Charges Assault by U.S. Interests,” *New York Times*, December 5, 1972. “President Allende’s Address to U.N. General Assembly and Media Response,” *Compendium*, December 5, 1972, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, CL00548, DNSA.

③ “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.837~839.

④ “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.841~842. “Action Memorandum from the Assistant Secretary of State for Economic and Business Affairs (Armstrong) and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Meyer) to Secretary of State Rogers,” *FRUS, 1969~1976*, Vol. 21, Chile, p.845; 另, 根据1914年的条约, 美国和智利同意将未来可能发生的外交争端交给一个由两个美国人、两个智利人和一位中立国人士所组成的仲裁委员会裁决。

对美国的不利之处在于,它并不承诺解决问题,且允许搁置争议,但在此期间美国必须恢复与智利的“正常”金融关系,而这正是美国当时所不愿接受的。美国的难题在于,一旦智利单方面启动该协议中的相关条款,而美国又拿不出相应的对策,就会立即让自己处于被动地位。对此,他说国务院和财政部提出将争议提交第三方进行迅速和有约束力的裁决(arbitration),因为他们认为此建议能够实现美国想要的结果:可以避免根据1914年协议相关机制所出现的久拖不决的情况;智利再也不能以国内形势为由拒绝赔偿;美国的国际地位也将因此得到提高。当然,这一建议也有两个不利影响:裁决结果可能有利于智利,这也会对类似情况下所有美国的对外投资产生严重的负面效应;仲裁期内美国必须放松对智利的某些金融限制,这似乎不太符合第93号国家安全决策备忘录的精神。但综合起来看,裁决结果所造成的不利于美国企业的风险可以承受,尤其是考虑到结果对智利具有约束力,风险更是值得一冒;智利的国际清偿能力已经面临巨大困难,放松经济施压对于后者解决问题也只能起到杯水车薪的作用。艾略特说,整体来看,国务院和财政部的建议实际上与第93号国家安全决策备忘录的要求一致,它有助于美国在赔偿问题上处于有利地位。基辛格批准了这一建议。^①

6月24日,美国以负责美洲事务的助理国务卿约翰·库比施(John B. Kubisch)和约翰·亨尼西(John Hennessy)为首的代表团,与智利方面以阿尔梅达为首的代表团,在利马举行了秘密会谈。会上,针对智利之前根据1914年条约所提出的建议,美国正式提出了自己设计好的反制措施,即将争议提交第三方在规定时间内做出有约束力的裁决。库比施说,尽管美国很不愿意脱离巴黎俱乐部的相关协议谈此问题,但考虑到其重要性,还是愿意做出让步,并愿意为此承担相应的实质性风险。阿尔梅达则在对美国的建议表示赞赏的同时,也说自己会将该建议提交智利的最高层讨论。7月1日,双方就此又进行了一轮会谈。会后,美国认为智利在此问题上的态度是开放的,有助于问题的解决。^②

(三) 对智利大选的间接干涉

1972年10月26日,“40委员会”授权拨付142.7666万美元秘密资助智利四个反对党和三个独立的个体组织,以帮助他们在1973年3月4日议会选举期间开展活动。^③1973年2月12日,“40委员会”再次授权额外资助智利反对党候选人一批资

① “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.865~867.

② “Telegram from the Embassy in Peru to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.872~876.

③ “Memorandum,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.840~841.

金。对此 美国国务院预测 如果根据最乐观的估计 反对派真的能够以 60% 的惊人得票率胜出 那么其影响足以强化反对派阻止人民团结阵线政府建立马克思主义国家的信心; 即便反对派的得票率只有 55% ,那也可以为他们有效开展活动提供良好的基础。克里明斯特别强调 反对派的成功必定会对保持智利的民主有所助益 如果它失败 智利的前景将更为黯淡。^①

然而 3 月 4 日选举的结果是反对派获得了 54.7% 的选票 政府方面的得票率是 43.3% ,双方在政治上依旧保持僵持态势。对于这一情况 艾略特认为反对派无法获得自己想要的优势 对于那些想要凭选举结果迫使阿连德修正自己“革命”步伐与方向的人而言 选举结果肯定令人失望。至于未来 他认为选举无法改变智利日益深化的经济危机 智利的政治僵局还会继续 军方还会扮演国家政治的仲裁者角色。与此同时 在左右翼内部各自极端势力更为沮丧的情况下 寻求用暴力改变国家政治前景的希望也会更加渺茫。^② 4 月 6 日 中情局也对选举活动进行了回顾 认为自己的资助卓有成效: 尽管反对派没有实现预期的目标 但他们依旧维持着议会的多数席位。就结果而言 反对派的能量和组织能力还是不错的 只有低收入群体和社会青年还在支持阿连德。中情局认为 在美国的援助下 反对派尤其是基民党和民族党在选举中的组织能力得到了提高 这从长远来看还是有价值的。中情局认为以后仍然要利用合适的机会资助反对派 国务院对此表示同意 强调如果没有美国的援助 反对派不可能获得当前的相对有利的地位。^③

5 月 30 日 国务院和中情局召开联席会议 就资助智利反对党的问题再次进行评估。二者对智利发生成功军事政变的前景都不乐观 国务院内部在是否应继续资助智利反对党和资助多少的问题上也开始争论起来。其中 克里明斯认为应该坚持对智利反对党进行资助 否则后者将无法生存。而库比施则对此提出质疑 他认为美国的风险与潜在代价太大 应当慎重评估其中的危险性; 美国在海外开展的许多活动并没有自己所认为的那样有效 而决策层倾向于夸大自己的影响; 也许有比采取此类

① “Memorandum from the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Crimmins) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Porter),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.843~844.

② “Memorandum from the Executive Secretary of the Department of State (Eliot) to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.848~849.

③ “Memorandum from the Acting Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Crimmins) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Porter),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.856 “Outcome of 4 March 1973 Chilean Congressional Elections [Includes Attachment],” Memorandum, March 29, 1973, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00605, DNSA.

秘密行动更好的办法来实现目标。^①

6月11日,在国务院与中情局举行的另一次联席会议中,库比施坚持认为在当时他看不到美国的收益大于潜在的代价,他表示自己只认同官员罗伯特·赫维奇(Robert A. Hurwitch)关于秘密资助对于1976年智利总统大选影响的分析。赫维奇说,如果在1976年智利选举中,智利人以民主的方式否决了马克思主义政权,那么对美国而言,其影响在智利和拉美乃至世界其他地区都将是无价的。这将比智利发生军事政变给美国带来的好处要多得多。就赫维奇本人而言,他相信智利会以自由选举的方式结束阿连德的统治,而在这个过程中,美国对智利反对党的秘密支持必不可少。然而,即便如此,库比施也没有与其他人最终就秘密资助智利反对党达成一致,只表示会继续评估。^②

与之相对应的是,6月29日智利政变失败后,中情局对于是否需要大规模资助智利反对派同样显得犹豫不决。在它认为智利军事政变几乎不可能成功的背景下,6月30日的中情局报告说,美国政府寄希望于智利反对派在1976年大选中取得胜利,似乎是太遥远了。它预计只有弗雷有可能在1976年大选中击败阿连德,但是当时他本人及其所在的基民党的表现都不能令人满意。至于未来几个月智利的发展趋势,中情局表示无法预测,尽管它认为发生军事政变的可能性依然存在。在这种情况下,它在对于资助智利反对派的问题上,也只是根据美国政府的不同目标提出不同的方案,并未建议应采纳哪种特定措施。^③

四 “平静而得体”外交政策的执行(Ⅲ):意外之喜后的根本转型 (1973年7月~1973年9月)

7月10日,乔登向基辛格提交了于6月14日出台的国家情报评估报告,这份报告主要评估智利问题。在对智利未来形势的分析中,该报告说阿连德和反对派最有可能继续维持政治上的僵持状态,前者巩固权力和后者推翻政权的概率相同。对于美国的角色,报告认为美国还是缺乏有效的实力与手段影响智利的未来,而继续鼓励智利内部的反对力量并对智利进行经济施压只能产生有限作用。其中,公开对阿连

① “Memorandum from the Director of the Office of Operations Policy, Bureau of Intelligence and Research (Gardner) to the Deputy Director of the Bureau of Intelligence and Research (McAfee),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. E-16, Chile, pp. 690~693.

② “Memorandum from the Director of Operations Policy, Bureau of Intelligence and Research (Gardner) to the Deputy Director for Coordination, Bureau of Intelligence and Research (McAfee),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp. 867~870.

③ “Chile—What Now?” Memorandum, June 30, 1973, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00655, DNSA.

德进行毫无保留的经济施压甚至有可能使他在政治上获得更多的支持,而且这种收益会大于他在经济上的损失。乔登认为近期的智利形势与该报告相比并没有实质性变化,只是6月29日不成功的军事政变可能改善了阿连德的处境。^①在这种情况下,美国对阿连德的政策基本延续着以往的方针,只是将重点放在对智利军事政变的评估上,这种情况直至皮诺切特政变成功才发生本质变化。

(一) 皮诺切特政变前夕美国对智利的政策

7月份,出于维持智利反对派生存的考虑,中情局向“40委员会”建议在1974年度的财政预算中向智利反对党及相关的私人组织提供100万美元的支持。^②8月10日,“40委员会”的执行秘书告诉基辛格,国务院、国防部、参谋长联席会议和中情局在原则上已经就此项援助达成一致。原因如下:在3月的议会大选后,人民团结阵线政府由于在低收入群体中赢得了较高的支持率而更加积极自信地推行自己的计划;6月份的政变失败后,阿连德加强了对军队的操纵,控制了内部阵营的异见者,并且与社会阶层的反对派(civilian opposition)达成交易。与此同时,反对党尽管失去了某些自信,个体组织也处于重压之下,但他们没有放弃,依旧想要提升能力与阿连德政权做斗争。他报告说,自1971年1月以来,美国虽然向智利的反对派提供了650万美元的资助,但如果这种资助不持续下去,那么他们的生存仍将难以得到保证。基于这一点,美国应当维持其存在,帮助他们提升选举支持率,反制人民团结阵线政府的革命计划。值得一提的是,智利的军事政变不在美国资助的考虑范围内。^③

在此期间,7月25日中情局得到密报称,6月29日的政变失败后,智利陆海空军已经组织了一个由五名高级军官组成的委员会来制定计划专门应对军方内部未来可能发生的政变行动,当时该计划已经接近完成,它要求军队内部明确责任分工,协调行动。鉴于计划尚未最终完成,而卡车主又计划于7月26日发动罢工行动,并且该行动可能会有诱发政变的风险,国防部的主要领导帕特里西奥·卡瓦哈尔(Patricio Carvajal)为此甚至试图说服卡车主联盟(Truck Owners' Federation)的主席推迟罢工活动,直至该反政变计划的设计完成。^④可以说,得到这个情报后,美国在政变问题

① “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.881~882. “Chile,” National Intelligence Estimate, June 14, 1973, Collection: Chile and the United States: U.S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00645, DNSA. “National Intelligence Estimate,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.E-16, Chile, pp.693~702.

② “Memorandum from the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Kubisch) to the Under Secretary of State for Political Affairs (Porter),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.883~884.

③ “Memorandum from the Executive Secretary of the 40 Committee (Ratliff) to the President's Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.886~887.

④ “Central Intelligence Agency Information Report,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.884~885.

上更加不敢轻举妄动。

然而,7月26日,卡车主的罢工活动还是如期进行了。这不仅使得智利有再次发生军事政变的可能,而且使美国是否要对智利的个体组织这一特定群体立即进行资助的问题又变得突出起来。从6月底到7月26日这段时间里,美国决策层对此问题一直争论不休。7月份的罢工事件发生后,中情局有关秘密资助能够加剧智利的经济困难和挫败阿连德政权完全控制国家经济的观点在决策层占了上风。8月20日,“40委员会”最终授权在戴维斯大使同意的情况下,中情局可以对智利的个体组织进行秘密资助。

8月13日,中情局西半球分部行动处(Directorate of Operations)撰写的报告对阿连德的组织与生存能力印象深刻,根本就不知道该如何去对付阿连德,充满了挫败感。尽管该处的成员们都认为军队的动向最终决定了智利的发展方向,但无人知道军队是否,以及何时会改变自己的职业传统采取行动。面对令人失望的现实,他们已经考虑在两周内设计一个针对1976年智利总统大选的行动计划了。^①

8月17日和8月21日,由于矛盾激化,智利军队几乎两次站到了政变的边缘。8月22日,智利参议院通过了谴责阿连德政府谋求建立集权政治的决议,要求阿连德及其内阁中的军方领导立即结束“非法行动”,使政府重新回归宪法与法律的渠道。同日下午,在上午还在帕茨将军面前信誓旦旦表示支持他的军方的将军委员会(the Council of Generals)通过了对他的不信任决议。会后,受到羞辱的帕茨将军当即就做出了辞职的决定。8月24日,皮诺切特将军取代了他的位置。^②8月25日,基辛格和库比施得到中情局报告称智利的危机在持续,阿连德及其政府的压力与日俱增。他们似乎在被动应付。他们甚至都在害怕军事政变的发生,并且不知道自己是否有足够的能力来有效应对政变。但是,中情局仍没有与智利军方合作来发动政变的计划,而且他们也不打算支持智利其他有着直接发动政变目标的反对力量。^③8月29日,乔登在给基辛格的备忘录中同样认为,此时美国发出支持政变的信号对自己和智利反对派都没有积极作用,它只会被阿连德利用。更进一步的考虑则是,无论现在对自己多有吸引力,任何一场反对阿连德的政变,都极有可能使得许多智利人乃至西半

① “Memorandum from the Chief of the Western Hemisphere Division of the Directorate of Operations, Central Intelligence Agency (Phillips) to the Deputy Director for Operations, Central Intelligence Agency (Karamessines),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.888~889.

② Nathaniel Davis, *The Last Two Years of Salvador Allende* (Ithaca and London: Cornell University Press, 1985), pp.193~200.

③ “Memorandum from Director of Central Intelligence Colby to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Kubisch),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.890~891.

球的左翼分子把他当作社会主义的殉道者。与此同时,阿连德治下的智利正在经历政治经济秩序的逐步持续恶化,这个教训不可能被那些一度视智利经验为自己未来发展模式的其他政府所无视。目前,他们的幻想破灭了。只要智利的恶性循环持续下去,他们的这种幻灭感就将随之更加深刻。就这个角度而言,美国的确没有必要鼓励智利发生政变。^①

9月4日,也就是阿连德在总统大选中获胜三周年纪念日的那天,人民团结阵线在宪法广场(Constitution Square)举行了大规模群众集会。阿连德发表演讲指责反对派的代理人正密谋发动政变,要求相关方面保持冷静和警惕。^②9月7日,在国务院和中情局的联席会议上,库比施就智利有可能出现的不同发展形势阐述了国务院的各种应对方案,即如果阿连德仍旧采取强硬路线,那么美方就会继续当前的应对措施;如果阿连德的立场有所缓和,美方会考虑相应地软化态度;如果智利有人企图发动一场有可能成功且有利于美国的政变,美方将会隔岸观火;如果智利有可能发生有益于美国但极有可能失败的政变,那么美方则可能需要拥有能够影响智利形势走向的能力。9月8日,驻智利大使馆报告称智利的政治军事形势非常紧张,比如军队在搜查武器的过程中第一次发生了严重的枪击事件,食品短缺导致沮丧的消费者占领了面包厂,以及各种暴力事件在持续,等等。几乎与此同时,为了缓解紧张对抗的形势,人民团结阵线和阿连德于9月7日和8日酝酿并决定于9月11日宣布进行全民公投来决定自己对总统职位的去留。此时,各界都在关注军方的态度。^③但是,直到9月10日,包括美国、古巴和阿连德在内,谁也不清楚这一点,自然也就更谈不上对其将来的行动计划做出反应了。^④尽管美国的相关部门在此过程中也不断接到智利军方即将发动政变的报告,^⑤然而,用基辛格的话来说,他自己根本就不清楚智利何时会发生政变,因为美国一年以来一直收到有关这方面的传言。^⑥

(二) 皮诺切特政变的发生与“平静而得体”政策的转型

① “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.891~893.

② Nathaniel Davis, op. cit., p.209.

③ “Memorandum from the Deputy Director for Coordination, Bureau of Intelligence and Research (McAfee) to Director of Operations, Bureau of Intelligence and Research (Gardner),” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.893~894. “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, pp.894~896; Paul E. Sigmund, op.cit., p.239.

④ Tanya Harmer, op.cit., pp.238~239.

⑤ “Chilean Navy Coup D’etat Planning,” Information Report, September 08, 1973, Collection: Chile and the United States: U. S. Policy toward Democracy, Dictatorship, and Human Rights, 1970~1990, Item Number: CL00693, DNSA.

⑥ “Transcript of a Telephone Conversation between the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger) and Secretary of State Ad Interim Rush,” *FRUS, 1969~1976*, Vol.21, Chile, p.912.

9月11日,以皮诺切特将军为首的军队和警察发动了政变,并成立了新的军政府。在不知道其具体政策的情况下,华盛顿特别行动小组就确立了对其采取友好政策的基调。它提出了以下几项具体措施:国际开发署和财政部在中情局的帮助下,拟定对智利经济援助和债务重组的综合方案;戴维斯大使应该告知新政权美国对其有好感,但是美国政府不能第一个承认它,因为这不符合双方的共同利益,而在此之前,美国会保持低调,让其他拉美国家,甚或某些欧洲国家先声明会维持与新政权的关系;在公开场合,美国的立场是政变只是智利的内部事务,美国“承认”的是智利政府,而非政府的首脑,并且“承认”这个议题还没有被提到美国政府的议程上,等等。

9月12日,戴维斯也发电报向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,后者的相关立场受到了美国的欢迎。^①9月14日上午9点52分至10点23分,在智利政变的大局确定下来之后,华盛顿特别行动小组再次开会讨论对智利的政策问题。会上,财政部官员提出了是否可以利用政变这个契机在铜征收和债务重组问题上与智利再次讨价还价,但这个建议遭到了基辛格的否决,理由是应避免给军政府留下美国对其施压的印象。此外,针对外界有关美国了解或参与智利政变的传言,基辛格与各部门再次确认美国对政变的发生一无所知。^②需要强调的是,这一时期尼克松政府在援助皮诺切特的问题上也是反复斟酌的,同样尽可能地想做到低调。美国政府既希望皮诺切特能够尽快地巩固政权,又不想暴露自己的行动,但是当这两个目标相冲突时,对前者的考虑仍处于优先地位。^③

在对智利新政府承认的问题上,尼克松政府的态度也十分谨慎。9月20日,在多达20个国家承认军政府之后,华盛顿特别行动小组才决定美国于9月24日正式承认皮诺切特政权的合法性。^④自此以后,尼克松政府对阿连德政权“平静而得体”的外交政策才正式终结,但是可以这样说,美国对智利的方针仍旧是“平静而得体”的,只是这一政策已经转型为对智利军政府的支持。

黄忠:广东外语外贸大学“21世纪海上丝绸之路协同创新中心”、加拿大研究中心讲师

(本文责任编辑:卢宁)

① “Telegram from the Embassy in Chile to the Department of State,” *FRUS*, Vol. 21, Chile, pp.907~909.

② “Minutes of a Meeting of the Washington Special Actions Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp.913~918.

③ “Memorandum from William J. Jorden of the National Security Council Staff to the President’s Assistant for National Security Affairs (Kissinger),” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, pp.925~926.

④ “Minutes of a Meeting of the Washington Special Actions Group,” *FRUS*, 1969~1976, Vol. 21, Chile, p.930.

Social Coalition and the Logic of the Decline of American Liberal

Internationalism , 1968 ~ 1989 Wang Hao (82)

Starting from 1945 , liberal internationalism which was supported by the two major parties , had been America ' s Cold War strategic choice. However , in the late 1960s , American grand strategy began to undergo the most important transformation during the whole Cold War era. Democrats and Republicans gradually disagreed with each other on most foreign policies , bringing about the decline of liberal internationalism. Given the unchanged bipolar international system as well as U.S. domestic political system or ideology , we could hardly explain this vital transformation through either system-centered approach or state-centered approach. However , this decline can be understandable when taking into consideration America ' s domestic social factors , with social coalition as the core variable. This study illustrates that the logic of decline of American liberal internationalism during the second half of the Cold War can be found in the collapse of a Northeast-South dominating social coalition , which was the driving force to the rise of liberal internationalism. Consequently , political elites representing the interests of each coalition could no longer reach fundamental consensus on many foreign policy issues , making U.S. political process transformed from bipartisan cooperation to checks and balances. Finally , this trend paved the way for political polarization in the U.S. politics after the end of the Cold War.

The Nixon Administration ' s Policy to the Allende Government

of Chile Huang Zhong (103)

Being unable to prevent Allende from being elected as the president of Chile , and unlikely to use military forces directly against him , the Nixon administration adopted a " cool and proper " policy to contain the Allende government. America overtly didn ' t react strongly toward the swearing-in of Allende and worked with him in accordance with international practices , trying to hide any traits that would reveal American resentment at him. But , in order to subvert the Allende administration , the U. S. supported Allende ' s opposition , wrecked the economy of Chile and infiltrated its army with political , economic and military soft measures in a comprehensive way.

BOOK REVIEWS

“Great Emancipator”: Historical Myth or Historical Truth?

A Review of Eric Foner ' s *The Fiery Trial: Abraham Lincoln**and American Slavery* Wang Xi (129)