

国际关系

## 冷战时期美国对智利公共外交的历史演变及特点\*

宋晓丽

**内容提要：**冷战时期，美国对智利公共外交重在防止智利国内反美主义和共产主义抬头，保护美国在智利的经济利益，并防止智利倒向以苏联为首的社会主义阵营，从而维护美国在南美乃至整个拉美地区的主导地位。美国对智利公共外交发轫于冷战初期，通过信息交流项目和教育交流，企图抑制智利国内的民族主义和反美主义。亚历山德里时期，美国利用公关活动和人员交流，支持中右翼政党，防范左翼政党上台。弗雷时期，美国对智利开展了漫画宣传和推广“争取进步联盟”活动，帮助基督教民主党赢得总统选举。阿连德时期，美国通过公关活动支持中右翼力量，反对并试图挫败阿连德的“社会主义道路”改革。进入军政府时期，美智关系降温，美国对智利公共外交也随之式微。然而，曾经在冷战初期受到美国“智利项目”资助赴美学习的“芝加哥弟子”此时进入政界，引领了智利的自由主义经济改革，成功推广了美国的价值理念和制度模式。美国对智利公共外交随着智利国内情况的变动而不断调整，是对政治、经济和军事等传统外交手段的有益补充。

**关键词：**冷战 美国 智利 公共外交 反美主义

**作者简介：**宋晓丽，法学博士，河北师范大学国别和区域研究中心讲师。

中图分类号：K14 文献标识码：A

文章编号：1002-6649(2022)01-0103-17

\* 本文为河北省社会科学基金项目“肯尼迪政府的拉美公共外交政策及影响”（编号：HB19SL001）的阶段性研究成果。

第二次世界大战后，随着全球化进程的加速和公民社会的迅速兴起，公众舆论在主权国家对外政策中的影响力正日益提升。在对外政策的制订和实施过程中，如何体现国内外公众的利益、意志和价值成为一个国家外交议程中不得不考虑的因素。因此，公共外交正式出现在现代国家的政治议程之中。关于公共外交的概念，外交界和学术界仁者见仁、智者见智。前美国新闻署认为，“公共外交通过了解、引导和影响外国公众，加强美国公民和机构与外国公民和机构之间的对话，促进美国的国家利益和国家安全。”<sup>①</sup> 汉斯·塔奇把公共外交界定为“政府同其他国家公众交流的过程，试图让他们理解该国的思想理念、制度、文化以及国家目标和现行政策。”<sup>②</sup> 赵可金指出，“公共外交是一个国家为了提高本国知名度、美誉度和认同度，由中央政府或者通过授权地方政府和其他社会部门，委托本国或者外国社会行为体通过传播、公关、媒体等手段与国外公众进行双向交流，开展针对另一个国家民众的外交活动，以澄清信息、传播知识、塑造价值进而更好地服务于国家利益的实现。”<sup>③</sup> 简言之，公共外交是一国政府通过新闻媒体、社会公关和教育文化交流等多种手段同他国公众进行交流对话的过程，其目的是维护国家利益，提升国家形象，为推行对外政策创造良好的舆论生态和外在政治环境。

二战以来，随着实力的增强和世界霸权地位的确立，美国政府在全球积极开展公共外交，旨在帮助其推行对外政策，实现战略目的。冷战帷幕拉开后，出于同苏联展开意识形态较量的需要，美国在1953年创建了美国新闻署，并在此基础上逐渐建立起一套较为成熟完备的公共外交机制。面对不同的国家和地区，美国会根据当地政情的变化，制定出具体的策略来开展与当地公众的沟通和交流。尽管智利偏居南美一隅，其对于美国的战略价值远不及墨西哥、中美洲及加勒比地区，但是自冷战开始以来，智利在美国拉美政策议程中的地位不断上升，逐渐超越了其地缘位置所赋予的重要性。从这个意义上来说，美国对智利的公共外交政策具有一定典型性，值得我们研究。

美国与智利的双边关系一直受到后者国内民族主义思潮的影响。从立国开始，智利民族主义就成为该国民族精神的重要组成部分。20世纪初，特别

<sup>①</sup> “About U. S. Public Diplomacy: What Public Diplomacy Is and Is not”. [http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page\\_id=6](http://pdaa.publicdiplomacy.org/?page_id=6). [2014-04-03]

<sup>②</sup> Hans N. Tuch, *Communicating with the World: U. S. Public Diplomacy Overseas*, New York: ST. Martin's Press, 1990, p. 3.

<sup>③</sup> 赵可金著：《公关外交的理论与实践》，上海：上海辞书出版社，2007年，第15-16页。

是二战后马克思主义思潮的广泛传播和智利左翼政党的迅猛发展，在深刻改变该国政治结构的同时，也极大地冲击了美国和智利的双边关系。随着民族主义和共产主义的合流，智利的反美主义浪潮接踵而至。<sup>①</sup> 冷战初期，反美主义开始在智利流传。为了反对美国矿业公司掌握智利铜矿资源，摆脱在外交方面对美国的依附地位，智利各阶层和各政党达成共识，决定根据本民族特点探寻一条独立自主的发展道路。对于美国而言，能否处理好智利的反美主义，不仅关系到美国在智利的国家利益，还关乎美国在南美乃至整个拉丁美洲的霸权。因此，冷战时期美国对智利外交政策的核心目标是防止智利国内反美主义和共产主义抬头，保护美国在智利的经济利益，防止其倒向以苏联为首的社会主义阵营，从而维护美国在该国的国家利益。正是在这样的背景下，美国出台了对智利的公共外交政策。

在美拉关系研究中，关于美国对智利公共外交的研究存在两个倾向。一个是分析特定时期美国对智利公共外交的活动，例如，卢布娜·扎基亚·库雷希研究了尼克松执政时期美国对智利资本家阶层的公关活动及实施效果。<sup>②</sup> 洪国起、王晓德、徐世澄等学者对阿连德时期美国干涉智利内政的原因、过程和影响等做了细致的研究。<sup>③</sup> 另一个倾向是对“芝加哥弟子”的关注，这是美国对智利公共外交中的一个重要议题。塞尔吉奥·卡斯特罗的专著《“砖”：智利军政府经济政策的基础》是研究“芝加哥弟子”的扛鼎之作，该书论述了“芝加哥弟子”在皮诺切特政府时期的政治作用，分析了美国因素和智利新自由主义改革的关系。<sup>④</sup> 胡安·加布里埃尔·巴尔德斯深入探讨了美国资助的“芝加哥弟子”对智利政局的影响。<sup>⑤</sup> 格伦·比格勒斯考察了芝

<sup>①</sup> William F. Sater, *Chile and United States: Empires in Conflict*, Atlanta: University of Georgia Press, 1990, pp. 125 - 159.

<sup>②</sup> Lubna Zakia Qureshi, *Nixon, Kissinger and Allende, A Study of U. S. Involvement in the 1973 Coup in Chile*, PhD dissertation, University of California, 2006.

<sup>③</sup> 参见洪国起、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，第275-303页；徐世澄主编：《美国与拉丁美洲关系史》，北京：社会科学文献出版社，1995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；金重远：《谁是皮诺切特的黑后台——兼评美国式民主的虚伪性》，载《探索与争鸣》，2007年第12期，第63-66页；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，第98-105页。

<sup>④</sup> Sergio De Castro, *“El Ladrillo”: Bases de la Política Económica del Gobierno Militar Chileno*, Santiago de Chile: Centro de Estudios Públicos, 1992, pp. 57 - 137.

<sup>⑤</sup> Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, New York: Cambridge University Press, 1995.

加哥经济学在智利、阿根廷和乌拉圭的实施进程，比较了教育交流对南锥体三国自由主义经济改革的影响。<sup>①</sup>另外，魏宁等人着重考察了“芝加哥弟子”在智利的发轫、实施和影响。<sup>②</sup>

美国对智利公共外交同美国对智利外交政策密不可分，服务于美国对智利政策，同时又服务于美国对拉美整体政策目标，其核心议题为如何应对智利及拉美地区不断泛起的民族主义、共产主义和反美主义思潮，如何同左、中、右翼等不同政治倾向的政府展开合作和斗争，从而维护美国在拉美地区的主导地位。从以上文献梳理可以看出，关于美国对智利公共外交的研究尚有进一步深入拓展的空间。因此，本文将具体回顾冷战时期美国对智利公共外交的历史演进，并在此基础上分析美国对智利公共外交政策的整体特点。从微观层次具体分析美国政府主导发起的对智利“舆论战”和“心理战”，从宏观层次管窥冷战时期美国公共外交的整体特点。

## 一 冷战时期美国对智利公共外交的历史演变

冷战时期，美国对智利的公共外交具有明显的阶段性特征，这里将根据智利政坛的变动，分阶段考察美国针对智利历届政府不同政策取向而采取的公共外交政策和活动内容。

### （一）美国对智利公共外交的发轫（1953—1964年）

冷战伊始，为了同苏联进行意识形态较量、开展宣传战，美国高度重视公共外交在塑造国外公众舆论、推广对外政策方面的作用。1953年，艾森豪威尔总统设立美国新闻署，专门负责对外宣传和公共外交。他认为心理战和公共外交是美国同苏联角逐、争霸世界的潜在武器，有利于美国对外政策的执行。<sup>③</sup>由此，美国公共外交正式兴起。此时，美苏全球争霸剑拔弩张，而拉美地区民族主义、共产主义和反美主义思潮抬头，特别是拉美地区经济民族

<sup>①</sup> Glen Biglaiser, “The Internationalization of Chicago’s Economics in Latin America”, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50, No. 2, 2002, pp. 269–286.

<sup>②</sup> 参见魏宁：《智利“芝加哥弟子”研究（1953—1982年）》，山东师范大学历史与社会发展学院博士论文，2014年；朱安东：《“芝加哥弟子”与新自由主义在拉丁美洲的泛滥》，载《红旗文稿》，2006年第21期，第33–36页；吴恺夫：《论智利军人政权时期的技术专家——“芝加哥弟子”与智利的新自由主义改革》，载《长春师范大学学报》，2015年第1期，第69–72页。

<sup>③</sup> Stephen G. Rabe, *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*, Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1988, p. 6.

主义日益威胁到美国在该地区的商业利益。艾森豪威尔政府在拉美地区着手开展公共外交，试图塑造美国的正面形象，改善西半球的舆论生态，促使拉美人民和政府反苏反共，为美国商业利益在拉美的维持和扩张保驾护航。

自19世纪以来，智利民众就有着强烈的民族主义传统。1952年年底，军事强人卡洛斯·伊瓦涅斯出任智利总统，他对内实行的镇压政策激起了国内民众的不满。1953年，美国从朝鲜战场上铩羽而归，国际市场上铜价急剧下跌，智利铜出口锐减，工业无法满足消费者的需求，而农业也停滞不前，人均产量减少，智利经济形势持续恶化。<sup>①</sup> 面对商品短缺和生活水平下降，智利民众的反抗声音高涨。1954年美国干涉危地马拉，试图颠覆哈科沃·阿本斯政权，此举更是激发了智利以及拉美其他国家强烈的反美主义，也刺激了他们坚持独立自主的决心。为了推广美国的市场经济制度，打击拉美国家针对美国企业的民族主义情绪，加强美拉之间的合作，美国新闻署于1955年在智利、巴西、墨西哥和危地马拉等七个国家发起“经济信息项目”（Economic Information Program）。“经济信息项目”发行一些倡导发展自由企业的书籍，播放一些经济相关主题的广播项目，并制作宣扬西半球国家之间相互依赖关系的电影。当年，美国新闻署在拉丁美洲的活动增长了近20%。<sup>②</sup> 到1956年，智利经济持续恶化，通货膨胀率达到86%<sup>③</sup>，民众将经济方面的困窘部分归咎于美国的控制和盘剥，反美主义情绪越发高涨。在这种情况下，美国新闻处驻智利站将工作重点放在消除“将美国视为智利经济弊病始作俑者所产生的非理性的仇恨情绪”<sup>④</sup>。

开展教育文化交流、培植当地精英也是美国对智利公共外交政策的重要内容。其中，美国在智利开展的教育文化交流项目尤以“芝加哥弟子”最为典型，对智利乃至拉美经济政策走向产生了深远影响。1956年6月，美国国际合作局、美国芝加哥大学、智利天主教大学共同签署协议，计划每年选派几名智利研究生赴芝加哥大学攻读经济学学位，即“智利项目”（Chile Project）。“智利项目”是美国“第四点计划”的子项目，具体包括美国对智

<sup>①</sup> Simon Collie and William F. Sater, *A History of Chile, 1808-2002, Second Edition*, New York: Cambridge University Press, 2004, p. 276.

<sup>②</sup> Kenneth Osgood, *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence: University Press of Kansas, 2006, pp. 143-144.

<sup>③</sup> 李春辉等主编：《拉丁美洲史稿》（下卷），北京：商务印书馆，1983年，第528页。

<sup>④</sup> Kenneth Osgood, *Total Cold War: Eisenhower's Secret Propaganda Battle at Home and Abroad*, Lawrence: University Press of Kansas, 2006, p. 145.

利的经济援助，其主要目标是将参与该项目的智利学生培养成为高水平的经济学家，提高智利的经济学教学和科研水平，并为智利的经济改革提出建议。这项合作原本计划实施三年，但期满后却又再续约，直到 1964 年 7 月终止。在这 8 年期间，芝加哥大学经济学系共接收 26 名智利天主教大学研究生。<sup>①</sup> 美国国际合作局最初向该项目拨款 37.5 万美元，但到 1964 年，国际开发署<sup>②</sup>对该项目的资助达到 81.2 万美元。除了美国政府外，“智利项目”的资助方也包括其他一些非政府行为体，比如，洛克菲勒基金会就曾赞助 1.9 万美元。<sup>③</sup> 起初，芝加哥大学只接收来自智利的学生，到了 20 世纪 60 年代，在福特基金会的支持下，这种模式被推广到拉美其他部分国家。这种模式的扩展主要分为两个方面：其一，芝加哥大学分别同阿根廷国立库约大学（the University of Cuyo）、哥伦比亚山谷大学（the University of del Valle）等高校达成协议，接受它们的研究生赴美国学习经济学；其二，智利天主教大学负责培训来自其他拉丁美洲国家大学的经济学专业本科生。<sup>④</sup>

从长期来看，通过与拉美国家之间的教育交流，芝加哥大学经济学系在一定程度上推动了拉美国家的新自由主义改革。在 20 世纪五六十年代，以弗里德曼为首的“芝加哥经济学派”非常推崇货币在经济活动中的重要性，倡导自由经济，主张政府不应过多干预经济活动，即所谓的“新自由主义”。这些智利学生在美国接受了新自由主义思想系统的熏陶，大多成为弗里德曼的忠实信徒，坚信完全竞争的自由市场经济是解决智利发展问题的灵丹妙药。<sup>⑤</sup> 美国实施的“智利项目”虽然在当下并没有产生立竿见影的效果，但却在潜移默化中影响了智利社会精英的思想和观念，从中长期推动了美国的自由市场理念在智利扎根，并改变了智利未来的政治改革和经济发展方向。

伊瓦涅斯时期，尽管公共外交被正式纳入美国对智利外交议程中，但美国并未给予智利过多的关注。直到 1958 年智利总统大选后，美国政府才意识到共产主义思想在智利已经广为扩散，开始高度重视对智利的公共外交。20

<sup>①</sup> Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, New York: Cambridge University Press, 1995, p. 127.

<sup>②</sup> 1961 年肯尼迪政府时期，美国国际合作局更名为现今的美国国际开发署（The United States Agency for International Development）。

<sup>③④</sup> Juan Gabriel Valdés, *Pinochet's Economists: The Chicago School in Chile*, New York: Cambridge University Press, 1995, p. 138, pp. 181 - 198.

<sup>⑤</sup> Patricio Siliva, "Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CLEPLAN Monks", in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 2, 1991, p. 390.

世纪 50 年代后期，由于智利国内贫富差距持续加大，工人阶级的参政热情不断高涨，智利左翼政治势力发展壮大，成为智利政坛的新兴势力。1958 年，伊瓦涅斯政府废除《保卫民主法》，恢复了智利共产党的合法地位，左翼党派获得了参加选举的权利。在当年举行的总统大选中，萨尔瓦多·阿连德领导的左翼党派联盟仅以微小差距负于亚历山德里。尽管代表右翼势力的亚历山德里上台，但是马克思主义和共产主义思潮开始在智利政坛发挥重要影响。因此，在美苏博弈背景下，防止左翼政治力量上台、支持中右翼政党成为美国对智利公共外交政策的核心目标。

美国驻智利大使沃尔特·豪认为大力支持智利中右翼政治力量有助于阻止左翼政治家上台。<sup>①</sup> 艾森豪威尔政府决定调整对智利的外交政策，其中包括公共外交的各项举措。美国新闻署和美国驻智利大使馆高度重视在智利开展新闻宣传活动。另一方面，美国军方也加强了同智利军队高层将领之间的交流和联系。美军驻圣地亚哥军事代表团成为当时驻智利的唯一外国军事使团，该军事代表团甚至影响了智利国家战争学院教学大纲的制定，同时，智利军队也派出相当数量的官兵前往美国在巴拿马的美洲陆军学院进修。<sup>②</sup> 美国希望通过公关活动和教育文化交流等方式，潜移默化地影响智利军队高层的政治倾向，塑造有利于美国对外政策实施的舆论氛围。

## （二）弗雷政府时期美国对智利的公共外交（1964—1970 年）

1964 年，基督教民主党赢得总统选举，爱德华多·弗雷上台执政。弗雷政府宣称要走一条既非共产主义也非资本主义的道路，通过基督教民主主义推行改革，缓和国内愈演愈烈的社会矛盾。这一时期，美国对智利公共外交政策主要表现为两部分：在 1964 年智利总统大选阶段，美国通过媒体信息宣传活动全力支持弗雷，影响智利民众的政治倾向；在基督教民主党上台后，大力支持弗雷实施改革措施。由于大选关系到智利的未来走向，因此，影响智利大选成为该阶段公共外交政策实施的重点目标。

1964 年的智利总统大选最终演变成弗雷和阿连德两位候选人的竞争。美国一方面通过新闻媒体支持弗雷及其基督教民主党，另一方面，对阿连德及智利左翼政党联盟展开舆论攻势。由于智利多年来一直深受通货膨胀和贫富

<sup>①</sup> 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，第 146 - 147 页。

<sup>②</sup> Robinson Rojas Sandford, *The Murder of Allende and the End of the Chilean Way to Socialism*, New York: Harper and Row Publishers, 1975, pp. 60 - 61.

分化的危害，民众迫切希望通过变革解决问题。美国通过媒体活动，宣扬弗雷能给智利带来希望，迎合智利民众对变革的渴望。他们提出，在“争取进步联盟”的支持下，可以一举解决智利经济发展的两大顽疾。美国驻智利大使馆、美国新闻处主要负责实施了具体的公共外交活动。

智利面临着以弗雷为首的改良道路和以阿连德为首的革命道路之争。为此，美国新闻处和美国驻智利大使馆制作了形式多样的政治漫画，这些漫画内容大同小异，意在说明由于亚历山德里政府改革不力，智利传统经济模式亟待变革，但如果阿连德赢得大选，智利上流阶层和权贵资本主义将面临重大威胁。例如，美国新闻处分析了1964年总统大选前夕智利的政治经济局势，推出了一系列旨在影响智利民众政治倾向的漫画。美国驻智利大使馆在智利国内到处张贴各类政治漫画，比如，其中一张漫画上，阿连德带领的智利工人阶级正乘坐火车飞速前进，智利的权贵资本主义阶层束手无策，只能躺在铁轨上坐以待毙。铁轨旁边，弗雷正骑在马上飞奔，路边张贴的政治标语是“加利福尼亚—智利项目”（California - Chile program）。这幅漫画最早刊登在智利著名报纸《托帕斯报》（*Topaze*）上，后来经过美国驻智利大使馆传播流向智利全境。漫画内容旨在向智利民众说明，一旦阿连德取得胜利，智利的权贵资本主义就将被阿连德的“革命”车轮粉碎。因此，只有弗雷在美国的支持下，改良才能跑赢革命。<sup>①</sup> 智利有着强大的资本家阶层，寡头式的垄断资本主义是智利社会长期保持稳定的必要条件之一。此种局面一直到20世纪中叶阿连德崛起后才被打破。美国抓准了智利资本家阶层对共产主义的无知和恐慌，利用政治漫画这种宣传手段渲染左派政治家上台后对资本家的严重威胁，获得了智利资本家的关注和支持。此举对于支持弗雷竞选、打击以阿连德为首的左派阵营，产生了显著成效。

推广“争取进步联盟”政策是这一时期美国对智利公共外交的另一项内容。美国通过推广“争取进步联盟”政策，大力资助弗雷竞选，阻止阿连德上台。美国新闻处和美国驻智利大使馆是该公共外交活动的主要实施者，在智利大选前夕，他们在智利各地开展了广泛的公共外交活动。1964年7月底，他们前往智利郊区，参加佛蒙特和肯塔基营地的揭牌仪式，并现场发放印着“争取进步联盟”运动标志的旗帜。美国新闻处的工作人员在会场广泛发放旨

<sup>①</sup> Jeffrey F. Taffet, M. A., *Alliance for What? U. S. Development Assistance in Chile During the 1960s*, PhD Dissertation, Washington D. C.: Georgetown University, 2001, p. 126.

在宣传“争取进步联盟”运动的漫画图书。美国驻智利大使馆的工作人员公开承认：“我们就是要用权力、采取一切手段，在最大的范围广泛陈述美国对智利的善意，并宣传‘争取进步联盟’的重要意义”。<sup>①</sup> 据统计，美国驻智利大使馆发放了2.5万面印有“争取进步联盟”运动标志的旗帜、5.5万枚胸针和1万本儿童连环画册。选举前两周，美国驻智利大使馆在圣地亚哥约向17万人次播放了宣传“争取进步联盟”运动的电影，并举办大型图片展览，覆盖群众高达约77万人。<sup>②</sup> 美国围绕“争取进步联盟”政策开展的公共外交活动有效地传达了美国对智利的政策倾向，并同时支持了亲美的候选人弗雷。

1964年9月4日，智利公布大选结果，弗雷以压倒多数票获胜。弗雷上台后，美国对智利公共外交的政策内容转向为弗雷创建舆论优势，帮助基督教民主党顺利推进各项改革举措。美国依托于“争取进步联盟”运动的政策框架，给予智利大量援助。1962—1969年间，智利共收到约10亿美元的援助，是人均接受美国援助最多的拉美国家。<sup>③</sup> 同时，美国延续了之前的公共外交手段，继续利用媒体活动，为弗雷顺利实施改革创造舆论环境。

从政策效果衡量，弗雷时期美国对智利的公共外交取得了直接的效果。20世纪60年代，拉美的革命浪潮风起云涌，美国希望以“争取进步联盟”为政策框架，通过大量经济支持和公共外交活动，在拉美推进自由主义改革，以此来遏制马克思主义的广泛传播，并消减社会主义阵营在拉美日益扩大的影响。美国支持弗雷“自由革命”，实施资本主义的民族民主变革，从而将智利建设成为“争取进步联盟”在南美的样板国家。在扶持弗雷参加竞选的过程中，美国公共外交发挥了重要作用，成功阻止了左翼政党的上台。然而，弗雷仅仅推行了有限的政治经济改革，坚持独立自主的外交政策，主张多元外交，并未完全依附于美国。弗雷反对美国武装干涉多米尼加，拒绝参加泛美部队，在一系列美洲问题上与美国意见相左。<sup>④</sup> 到弗雷执政末期，美智关系大幅降温。

<sup>①</sup> Jeffrey F. Taffet, M. A., *Alliance for What? U. S. Development Assistance in Chile During the 1960s*, PhD Dissertation, Washington D. C.: Georgetown University, 2001, p. 142.

<sup>②</sup> 贺喜：《美国对1964年智利总统选举的干涉探析》，载《浙江外国语学院学报》，2012年第1期，第67页。

<sup>③</sup> United States Senate, *Covert Action in Chile: Staff Report of the Selected Committee to Study Governmental Operations with Respect to Intelligence Activities*, U. S. Government Printing Office, 1975, pp. 1-10.

<sup>④</sup> 李春辉等著：《拉丁美洲史稿》（下卷），北京：商务印书馆，1983年，第533页

### (三) 阿连德政府时期美国对智利的公共外交 (1970—1973年)

1970年,阿连德及其领导的“人民团结阵线”赢得大选,阿连德成为拉美地区首位通过民主选举方式上台的、信奉马克思主义的总统。阿连德执政后,采取了一系列改革措施,例如大规模实行铜矿和工业等国有化,在农村进行土地改革,在外交上奉行独立自主的外交政策,不仅同中国建交,还恢复了同古巴的外交关系。<sup>①</sup>在这一阶段,美国对智利的公共外交政策分为两个方面:大选前夕,美国新闻署在媒体活动中采取“美国元素”的静默原则,避免由于出现“美国参与”的字眼而助推左翼势力获胜;阿连德胜出上台后,美国主要通过公关活动,支持中右翼力量反对左翼执政党。

随着智利国内经济形势的持续恶化,共产主义、民族主义和反美主义思潮泛起,在这次总统大选中更是达到一个高潮。1970年总统选举前夕,智利社会党和共产党联合了激进党、人民行动运动党、社会民主党和独立人民行动党共同组成了“人民团结阵线”,阿连德作为其总统候选人,胜出优势已经趋于明显。美国新闻署高度重视智利的这次总统大选,认为阿连德的胜出将会削弱美国在拉美地区的经济和战略利益,要求美国之音等媒体将大选陈述为“智利内部事务”,因为“任何美国参与的声明只能适得其反,导致左翼候选人取胜。”美国之音电台严格遵守美国新闻署的指导原则,对智利大选和总统任职的报道都要按照美国新闻署的要求进行。<sup>②</sup>在本次智利大选中,美国公共外交机构已经意识到阿连德的胜出是大势所趋,因此,美国新闻署一反常态,采取了媒体宣传中的“美国元素”静默原则,在报道中保持客观、中立,避免由于美国的干预而激化智利国内愈演愈烈的民族主义和反美主义情绪,反而导致智利民众倒向左翼党派。

1970年9月4日,阿连德取得36.2%的得票率,成功当选总统。阿连德信奉马克思主义,坚持走“社会主义道路”,这不利于美国在西半球的霸权。美国担心放任阿连德政权的存在会进一步造成马克思主义在南美地区扩散,导致该地区倒向以苏联为首的社会主义阵营。这一时期,美国相应调整了对智利的公共外交政策,致力于通过公关活动来扶持智利中右翼党派及相关人士,意图阻止阿连德践行“社会主义道路”,推翻“人民团结阵线”政权。美国驻智利大使馆和美国在智利的部分跨国公司承担了主要的公关任务。

<sup>①</sup> 林被甸、董经胜著:《拉丁美洲史》,北京:人民出版社,2010年,第415-422页。

<sup>②</sup> Nicholas J. Cull (ed.), *The Cold War and The United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*, New York: Cambridge University Press, 2008, pp. 300-301.

阿连德赢得总统选举引发了智利资本家及部分权贵的恐慌。他们提取存款，抛售债券，转移国内资产，甚至远走他国。部分留守国内的资本家和权贵积极寻求美国的帮助，美国政府则通过中间人积极联系智利资本家阶层，鼓动他们从事反对阿连德政府的活动。以智利主流媒体《水星报》的总裁奥古斯汀·爱德华兹为例。作为智利的商界精英，爱德华兹一直受到美国大使馆的密切关注。美国政府通过百事可乐公司总裁唐纳德·肯德尔保持同爱德华兹的接触，而爱德华兹也希望美国对智利新当选的左翼政权发难。1970年9月15日，美国国家安全事务助理基辛格和司法部长约翰·米切尔在华盛顿接见了爱德华兹，就智利时局交换了意见，并支持爱德华兹展开反对阿连德政府的新闻宣传活动。<sup>①</sup>阿连德政府时期，《水星报》大量刊发反对“人民团结阵线”政府的文章，在推翻阿连德的行动中发挥了举足轻重的作用。1974年9月16日，福特总统在记者招待会上说明，“在（智利）这种情况下，通过对该国反对党报纸与电子舆论工具的帮助和维持，美国可以保护反对党。我认为这最符合智利人民的利益，无疑也最符合我们的利益。”<sup>②</sup>在此期间，美国对智利的公关活动成功扶持了对阿连德政府持反对意见的党派和人士，通过他们对阿连德发起舆论攻势，为推翻阿连德政权造势。这种做法收效显著，有效地服务于美国对智利政策。

#### （四）皮诺切特政府时期美国对智利公共外交的式微（1973—1990年）

1973年9月，以奥古斯托·皮诺切特将军为首的智利军人发动政变，推翻了民选总统阿连德，掌握了国家政权，智利开始进入军政权时代。皮诺切特上台后，在经济上推行极端自由主义政策，大批“芝加哥弟子”入阁，开始实施新自由主义改革方案。<sup>③</sup>智利国内的政治反对派结成政治同盟，旨在促使皮诺切特交出权力，重新实现智利的民主化，并最终在1989年获得成功。

但是，美国和智利关系在皮诺切特军政府执政时期经历了巨大的转变。皮诺切特上台后，美国持续增加对智利军政府的援助。在1974—1976年间美国给予智利约6.28亿美元的经济和军事援助。<sup>④</sup>然而，皮诺切特军政府大规

<sup>①</sup> Peter Kornbluh, *The Pinochet File: A Declassified Dossier on Atrocity and Accountability*, New York: The New Press, 2013, pp. 6-7.

<sup>②</sup> “Transcript of President’s News Conference on Foreign and Domestic Matters”, in *New York Times*, September 17, 1974.

<sup>③</sup> 林被甸、董经胜著：《拉丁美洲史》，北京：人民出版社，2010年，第422-435页。

<sup>④</sup> David R. Mares and Francisco Rojas Aravena, *The United States and Chile: Coming in From the Cold*, New York and London: Taylor & Francis Group, 2001, p. 11.

模侵犯人权的行径引发了国际社会的强烈谴责。1976年卡特总统上台后,开始推行人权外交,而智利军政府侵犯人权的行为与美国对拉美的总体外交目标相冲突,美国对智利政策开始发生逆转,两国关系降至冰点。到里根执政期间,美国与智利军政府关系依然未能得到实质性改善。随着两国关系恶化,美国对智利公共外交走向式微。

美国早在20世纪50年代就推出的教育交流项目“智利项目”在皮诺切特政府时期才开始发挥实质性作用,直接影响了智利乃至拉美地区的经济政策和社会发展走向。从长期来看,美国开展的教育交流是潜移默化地培养未来精英的一个重要平台。社会精英在外交政策和舆论走向方面掌握并且能够调动众多资源,具有较强的影响力。他们是公共外交的主要受众,培养精英来引导公众舆论就成为了各国公共外交工作的突破点。学成归国的交流生往往会成为本国的社会精英,他们其中一些甚至进入决策层,设法推行其所学知识和理念,从而影响了当地的政治和经济进程。

曾参加“智利项目”赴美交流的“芝加哥弟子”以皮诺切特执政为契机,成功地在智利进行了新自由主义改革试验。他们出任皮诺切特政府经济事务方面的重要职位,其代表人物塞尔希奥·德·卡斯特罗(Sergio de Castro)曾出任智利经济部长。在任期间,他指出智利的经济问题并非由阿连德的改革造成,而是20世纪30年代以来长期积累的历史遗留问题,而市场经济才是智利现代化的唯一道路。<sup>①</sup>以智利1982年经济危机为界,智利的经济改革主要分为两个阶段:1973—1981年期间,芝加哥弟子采取了激进的“休克”疗法,一定程度上诱发了后来的经济危机;1982—1989年期间,他们的经济政策日趋成熟稳健,制定了符合智利实际情况的发展战略,提出了“建立在外部竞争之上的经济增长”模式。<sup>②</sup>芝加哥弟子领导的智利经济改革取得了明显的成效,经过初期尝试失败后,1984年智利经济率先恢复增长,并且在1984—1997年以年均7%的速度稳定发展。智利改革成为发展中国家发展自由市场经济的样板,被称为“新自由主义的实验场”。<sup>③</sup>这些芝加哥经济学派的门徒们把自由市场经济推广到智利经济发展模式中,使得智利成为拉美新自由主义改革的先锋。智利经济改革的成功在拉美地区起到了示

<sup>①②</sup> 韩琦:《智利经济—社会转型的特点与经验》,载《拉丁美洲研究》,2005年第4期,第36页,第36—37页。

<sup>③</sup> 王晓燕:《智利——拉美新自由主义改革的先锋》,载《拉丁美洲研究》,2004年第1期,第29页。

范作用。20世纪80年代末90年代初,新自由主义发展模式在拉美地区广泛推行,一时掀起了经济发展模式转换的高潮。<sup>①</sup>

芝加哥经济学派不仅造就了智利的社会精英,还为阿根廷和乌拉圭等拉美国家培养了一批精英,但由于援助水平、国内的经济氛围、就业情况等方面与智利存在差异,这种教育文化交流对这些国家社会精英在本国政治经济行为中的作用不甚相同。相比阿根廷和乌拉圭的高校,智利天主教大学对经济学和经济学人才更为重视。这些参加“智利项目”的学生学成后大都选择归国,且多数返回了母校,致力于改善本校的教学和科研水平,在国内积极推广新自由主义经济思想。<sup>②</sup>而阿根廷和乌拉圭的“芝加哥弟子”则有所不同。由于阿根廷国内教师职位缺乏、薪资微薄,阿根廷赴芝加哥大学学习的学生大多没有返回本国,而是选择去世界银行、国际货币基金组织等国际机构就职。乌拉圭国内经济学教职岗位也较为紧张,许多赴芝加哥大学学习的交流生没有选择回国就业。<sup>③</sup>因此,这些国家受到新自由主义的影响在时间和范围上都无法同智利相提并论。智利回国的“芝加哥弟子”在皮诺切特发动政变后进入政界,充当了本国政府经济顾问和决策的“技术专家”(technocrat),使得“技术专家治国”成为智利现代化进程中的一个特色。1989年通过民选上台的帕特里西奥·艾尔文总统也起用了一批技术专家。<sup>④</sup>

可以说,“智利项目”缔造了一大批优秀的智利经济学家,他们深刻影响了智利乃至拉美地区的经济发展和现代化进程,使得美国的自由市场经济制度在拉美得以广泛而深入地推广,一定程度上帮助美国实现了冷战后在拉美地区“促进民主”的目标。而以“芝加哥弟子”为代表的“智利项目”成为美国公共外交史上最为成功的案例之一。

## 二 冷战时期美国对智利公共外交的特点

冷战时期,美国公共外交呈现为一种典型的“战略化模式”,着眼于维护

---

<sup>①</sup> 陈才兴:《新自由主义在拉美的发展变化及其前景》,载《经济学动态》,1999年第2期,第27-28页。

<sup>②③</sup> Glen Biglaiser, “The Internationalization of Chicago’s Economics in Latin America”, in *Economic Development and Cultural Change*, Vol. 50, No. 2, 2002, pp. 276-278.

<sup>④</sup> Patricio Silva, “Technocrats and Politics in Chile: From the Chicago Boys to the CLEPLAN Monks”, in *Journal of Latin American Studies*, Vol. 23, No. 2, 1991, pp. 385-410.

美国的国家利益，塑造良好的国家形象，为推行对外政策创造良好的舆论生态。这种模式在美国对智利公共外交中表现得淋漓尽致。二战后数十年间，智利国内经历了多种政治思潮，尝试实施了不同的政治制度，美国开展公共外交的环境具有巨大复杂性和挑战性。

第一，美国对智利的公共外交随着智利政局的变动不断调整目标和活动内容，具有高度灵活的特征。冷战时期，民族党、基督教民主党、左翼政党联盟、军政府都先后把本党的政治理想变为现实，左、中、右等各种政治思潮在智利纷纷付诸实践。自1958年亚历山德里上台至皮诺切特执政期间，智利先后经历了民主自由主义、基督教民主主义、“社会主义道路”和新自由主义四个特色鲜明的历史阶段。<sup>①</sup>亚历山德里、弗雷、阿连德和皮诺切特四届政府的政策取向和意识形态存在着显著差异。尽管智利历届政府的政策取向迥异，意识形态归属也千差万别，但它们在保持智利的民族独立方面却是一脉相承。民族主义和共产主义的交织与反美主义的兴起都对美国提出了严峻的挑战。美国历届政府审时度势，把对智利的公共外交政策纳入美国对智利外交政策的大框架内。

美国政府密切关注智利国内政局的变迁，迅速调整其公共外交政策目标和活动内容。冷战初期，面对智利国内愈演愈烈的共产主义和民族主义思潮，美国对智利的公共外交以未雨绸缪、防范为主，防止共产主义在智利的扩张。弗雷时期，美国对智利的公共外交侧重于支持弗雷变革，将其包装成拉美变革的榜样人物，支持右翼政权上台和执政。在阿连德时期，美国通过公共外交设法阻止左翼“人民团结阵线”政府的改革事业。皮诺切特时期，美国渐渐同军政府独裁统治划清界限，美国对智利公共外交逐渐走向式微。美国根据智利政局的变迁，及时调整对该国的公共外交政策，成功适应了智利纷繁复杂的左、中、右翼政治势力博弈的政情，取得了良好的效果。“调整”与“灵活”毫无疑问是美国对智利公共外交最明显的标签。但从宏观上来看，美国在冷战时期对智利公共外交的主要目标是防止和打击共产主义的扩张。美国把“反共”作为其主要全球战略，将所谓的“国际共产主义扩张”作为美国在智利及拉美地区利益的对立面。美国宁愿与智利军事独裁者联盟，也不愿冒险使智利成为拉美地区马克思主义革命的桥头堡。<sup>②</sup>美国往往把发展中国

<sup>①</sup> 韩琦主编：《世界现代化历程·拉美卷》，南京：江苏人民出版社，2010年，第290页。

<sup>②</sup> [美]史蒂文·胡克、约翰·斯帕尼尔著，白云真等译：《二战后的美国对外政策》，北京：金城出版社，2015年，第105-106页。

家的民族民主改革同敌对意识形态的扩张联系在一起<sup>①</sup>，以“共产主义威胁”阻止智利及拉美国家的国内政治和经济改革，干涉这些国家的内政，在美苏争霸的两极格局下极力维护其在拉美地区的主导地位。

第二，公共外交是美国对智利政策一种行之有效的工具，是对政治、经济、军事等传统外交手段的有益补充。1823年美国提出“门罗主义”，为了建立其在拉美地区的主导地位，其对拉美的干涉主要以赤裸裸的大棒政策为主，动辄施加政治恫吓和军事入侵。20世纪初，美国在对拉美保持军事优势和威慑的同时，实行软硬兼施的政策，改变了先前赤裸裸的大棒政策，通过“金元外交”等经济手段加强对拉美地区的渗透。<sup>②</sup>二战后，美国建立新闻署，正式将公共外交纳入对拉美外交议程，利用“软实力”来同苏联展开对“中间地带”的争夺。智利位于南美，相距美国较远，相较于中美洲和加勒比地区，其直接受到美国军事入侵和干涉较少。智利自独立以来政局相对稳定，国内民族主义思潮较为高涨；从20世纪初期左翼政党在智利成立以来，共产主义思想在智利的影响力逐渐提升。二战后至皮诺切特执政之前的智利总统大多通过民选上台，具有政治合法性。美国无法公然打着“恢复秩序”“尊重民选”等旗号直接进行军事干涉，而是综合运用政治、经济和外交等其他手段，军事干涉、武力威慑等并非二战后美国对智利外交的优先选项。

冷战时期，面对智利国内日益高涨的民族主义、共产主义和反美主义，美国无法采取公开军事干涉手段，“干涉”变得更为间接、更为隐秘。在选择外交政策手段时，美国用隐蔽行动、情报活动等较为隐秘的外交手段，并更多地考虑公共外交和经济援助等相对柔性的间接手段。这样，美国既可以维护其在南美地区的霸权，也不会过多地损害其国家声誉，同样不会刺激拉美地区日益高涨的反美主义和共产主义。美国将公共外交和政治、经济和军事等手段充分结合起来，产生了良好的效果。

美国成功运用了新闻宣传、公关活动和教育文化交流等多种方式来展开对智利的公共外交。20世纪50年代，美国艾森豪威尔政府高度重视公共外交在对外政策议程中的作用，主要通过新闻宣传和教育交流来抑制智利国内的民族主义和反美主义。亚历山德里上台后，美国利用公关活动和人员交流来支持中右翼政党防范左翼政治力量上台。弗雷时期，美国对智利开展的漫画

<sup>①</sup> 王晓德著：《美国文化与外交》，天津：天津教育出版社，2008年，第370页。

<sup>②</sup> 杨建民：《美国‘促进民主’的拉美政策辨析》，载《国外社会科学》，2009年第3期，第63-64页。

宣传和推广“争取进步联盟”活动，对基督教民主党赢得总统选举功不可没。阿连德时期，为了打击智利左翼政党力量，美国展开了大量的公关活动，对挫败阿连德的社会主义改革发挥了举足轻重的作用。皮诺切特时期，美国诟病智利军政府侵犯人权，两国关系持续降温。然而，曾经在冷战初期受到美国“智利项目”资助赴美学习的“芝加哥弟子”此时进入政界，引领了智利的新自由主义经济改革。教育交流在潜移默化中发挥了重要作用，无形中宣传了美国的价值理念和制度模式。

第三，干涉政策和公共外交同时存在于美国的智利政策中，两种不同的政策叙事互相冲突，削弱了美国对智利公共外交政策的影响力。美国对智利的干涉政策主要着眼于短期的战略或经济利益，而公共外交政策不仅关注短期利益，更需要潜移默化地从中长期利益层面来实施。美国在拉美地区有着长期的干涉历史。从全球层面来看，美国作为主导国在拉美国家的强制性干预相对来说是最为频繁的。从1900年至今，美国在拉美地区已经介入22场军事化争端，试图改变这些敌对国家的政权或者政府。在这22场争端当中，其中17次发生在中美洲和加勒比地区，包括1914年美国对多米尼加的干预。据统计，在1950—2000年间，美国试图颠覆他国政权活动的90%也发生在中美洲和加勒比地区。<sup>①</sup> 美国频繁的干涉行为深深嵌入拉美国家的历史意识之中，作为历史遗产影响了美拉关系的基调，一定程度上使得民族主义和反美主义根植于拉美的政治文化中。冷战初期，为了维护其在西半球的霸权地位，美国对拉美国家进行直接的军事干涉，例如，1954年美国干涉危地马拉和1961年古巴吉隆滩入侵事件。这些行为让包括智利在内的拉美国家民众再次受到美国干涉的历史遗产影响，反而刺激了智利以及其他拉美国家的民族主义、反美主义和共产主义。<sup>②</sup> 因此，冷战时期，美国要长期面对其霸权政策、干涉政策历史遗产在拉美催生的反美主义思潮，对美国塑造国家形象、推行对外政策构成了严峻的挑战。

在智利阿连德执政后，尼克松政府谋划通过公开和秘密行动支持阿连德的反对力量，对智利实行经济封锁，支持智利军方发动政变，最终导致阿连德下

<sup>①</sup> [美]戴维·莱克著，高婉妮译：《国际关系中的等级制》，上海：上海人民出版社，2013年，第114—115页。

<sup>②</sup> Bevan Sewess, “Competing Narratives: US Public Diplomacy and the Problematic Case of Latin America”, in Ali Fisher and Scott Lucas (ed.), *Trials of Engagement: The Future of US Public Diplomacy*, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 161—180.

台。1961年美国公然军事入侵古巴吉隆滩，激发了拉美民众的反美主义，致使美国在拉美地区的国家形象跌入谷底。此次，美国支持皮诺切特推翻阿连德政权，让拉美地区燃起的反美主义一发不可收拾，甚至屡次发生公众报复行为。作为美国公共外交的主要执行机构，美国新闻署首当其冲成为公众报复的主要目标，而在拉美的美国新闻处工作人员甚至成为当地绑架事件的对象。<sup>①</sup>例如，1974年9月28日，多米尼加左翼分子在圣多明各劫持了包括美国外交官和领事在内的7名美方人员，其中1名为47岁的美国新闻处负责人芭芭拉·A.哈奇森（Barbara A. Hutchison）。<sup>②</sup>美国的干涉政策加剧了拉美民众的反美主义，为其公共外交活动的开展造成了巨大挑战。拉美国家的反美主义并不是各自为政，而是互为影响、互相支持，其根源来自于美国长期对拉美地区执行的霸权政策。美国对智利公共外交这种柔性的、间接的政策有利于吸引人心，塑造美国的国家形象，提升美国的软实力。然而，军事干涉政策长期存在于美国对拉美政策中，特别是冷战时期打着“反对共产主义扩张”的旗号对拉美国家进行冠冕堂皇的干涉，常常事与愿违，让公共外交的效果大打折扣。

### 三 结语

美国对智利的公共外交是美国整体上在拉美开展公共外交的一个缩影。智利国内经历了民族主义、共产主义和反美主义等多种思潮，并探索和实践了多种制度来进行民族民主改革。其中，阿连德政府领导的社会主义改革让智利在美国对拉美公共外交中的地位变得尤为重要。美国政府利用新闻媒介、教育交流、社会公关等渠道，一方面增强与智利民众的接触与交流，向他们灌输美国的价值观念，推广西方民主政治制度和自由市场经济制度；另一方面打击左翼党派，支持右翼势力，营造有利于美国外交政策实施的舆论和政治环境。美国对拉美公共外交的核心目标是巩固和维护美国在西半球的独霸地位，排除其他域外国家染指拉美。美苏两极对峙时期，美国利用公共外交大打意识形态战争，拉拢拉美公众的民心，对抗苏联在拉丁美洲的扩张。

（责任编辑 徐睿）

<sup>①</sup> Nicholas J. Cull, *The Cold War and The United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy, 1945-1989*, New York: Cambridge University Press, 2008, p. 338.

<sup>②</sup> “Hostage Escapes Dominican Siege”, in *New York Times*, September 29, 1974.