

国际关系

# 尼加拉瓜革命与美国里根政府 对西欧的公共外交\*

——跨大西洋史的视角

江振鹏

**内容提要：**里根时期美国对尼加拉瓜革命采取公开敌视与秘密武装干预的政策，引发大西洋两岸社会舆论的积极抵制。为此，美国国务院创设了拉美与加勒比公共外交处，旨在为里根强硬的中美洲政策作舆论宣传。美国利用驻西欧各地使馆的新闻处，将欧洲各国新闻媒体、知识界和社会利益集团等纳为公共外交的重要对象，制定和实施一系列的公共外交行动，企图说服欧洲盟友关注中美洲威胁的国际影响，从而为美国武力干预与渗透政策寻求国际舆论支持。美国操纵下的西半球对尼加拉瓜奥尔特加新政权采取敌视、封锁政策，桑地诺民族解放阵线不得不通过海外移民、天主教组织等非政府组织网络到欧洲积极争取海外支持力量。在跨大西洋的互动中，美国与尼加拉瓜在西欧舆论公共空间展开了一场宣传较量。美国公共外交处炒作共产主义、反民主、破坏人权等话语议题诋毁尼加拉瓜新政权，而在欧洲的尼加拉瓜非政府团体则积极揭露美国支持下索摩查的独裁、反对派的人权劣迹、主权独立等议题争取欧洲的支持。最终美国里根政府因内部“伊朗门事件”爆发而被迫撤销公共外交处，但尼加拉瓜面临的国际环境也明显恶化。

**关键词：**尼加拉瓜革命 里根政府 公共外交处 西欧  
公共外交 跨大西洋史

**作者简介：**江振鹏，历史学博士，福建师范大学美洲史研究院副教授。

**中图分类号：**K14 **文献标识码：**A

**文章编号：**1002-6649 (2022) 03-0043-20

\* 本文为笔者主持的国家社科基金青年基金项目“二战后美国对台湾地区公共外交政策的演变及影响研究”（编号：16CSS030）的阶段性成果。

公共外交 (Public Diplomacy) 泛指一国直接“争取他国公众理解与支持”的外交行动。<sup>①</sup> 它既是兴起于 20 世纪 60 年代美国的一个学术概念, 同时也是美国在整个冷战时期与苏联进行意识形态较量中运用的常规性外交政策。冷战环境下公共外交被赋予美国国家战略的部分角色, 在美国对以苏联为代表的社会主义阵营实施“心理战”和向世界“讲述美国故事”中扮演重要作用。<sup>②</sup> 9·11 事件之后, 国际范围内反美主义的兴起和重新“赢得外国公众心灵”的呼吁使得美国官学两界对公共外交的战略作用予以重新思考, 公共外交作为美国知名学者小约瑟夫·奈提出的“软实力”<sup>③</sup> 的重要体现, 备受学术界与决策圈的青睐。自美国塔夫兹大学教授、退役外交官埃德蒙·古里恩 (Edmund Gullion) 1965 年提出“公共外交”术语以来, 国内外学者在公共外交理论和实践的研究方面都饶有成绩, 这些学术成果大多关注冷战时期美国对欧洲公共外交的特定“时期”与“区域”<sup>④</sup>, 其间大多数学者关注的是冷战时期美国政府对欧洲的文化冷战政策<sup>⑤</sup>、大众文化在欧洲各国的扩张以及欧洲各国在文化领域对“美国化”的抵制等议题<sup>⑥</sup>, 美国对拉丁美洲公共外交的域外背景与跨国互动往往被学术界忽视。

① 刘德斌:《公共外交时代》,载《吉林大学社会科学学报》,2015年第3期,第18页。

② Carnes Lord, “The Past and Future of Public Diplomacy”, in *ORBIS*, Vol. 42, No. 1, pp. 49–73; Yale Richmond, *Practicing Public Diplomacy: A Cold War Odyssey*, New York: Berghahn Books, 2008, p. 1.

③ 约瑟夫·奈认为公共外交通过日常传播、战略传播和长期文化关系,能够发挥重要作用,帮助政府创建有吸引力的国际形象,改善获得想要成果的前景,从而形成软实力。参见[美]约瑟夫·奈著:《权力大未来》,北京:中信出版社,2012年,第148–150页。

④ 国际学术界对冷战时期美国公共外交的研究绝大多数成果集中于美国对欧洲的文化与公共外交,参见 Kenneth A. Osgood and Brian C. Etheridge (eds.), *The United States and Public Diplomacy: Directions in Cultural and International History*, Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, pp. 8–14.

⑤ 学界对冷战时期美国对欧洲“文化冷战”政策的研究有 France Stonor Saunders, *The Cultural Cold War: The CIA and the World of Arts and Letters*, New York: The New Press, 2000; Giles Scott-Smith, *The Politics of Apolitical Culture: The Congress for Cultural Freedom and Post-War US-European Relations*, London: Taylor and Francis, 2001; Giles Scott-Smith and Hans Krabbendam (eds.), *The Cultural Cold War in Western Europe, 1945–1960*, London: Frank Cass, 2003; Voker R. Berghahn, *America and Intellectual Cold Wars in Europe*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2001.

⑥ 目前学界对冷战时期美国大众文化在欧洲传播的研究大都以“美国化”“可口可乐化”和“文化帝国主义”等命题的形式出现,尤其是随着冷战的结束和欧洲对接受美国大众文化巨大代价的担心,这方面的研究异常活跃。参见 Ralph Willett, *The Americanization of Germany 1945–1949*, London: Taylor and Francis, 1989; Richard F. Kuisel, *Seducing the French: The Dilemma of Americanization*, Berkeley: University of California Press, 1993; Reinhold Wagnleitner, *Coca-colonization and Cold War*, Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1994; Uta G. Poiger, *Jazz, Rock, and Rebels: Cold War Politics and American Culture in a Divided Germany*, Berkeley: University of California Press, 2000 等。

20世纪80年代开始,欧美学术界开始兴起一股从跨国互动层面研究环大西洋历史的所谓“大西洋史学”研究范式。美国哈佛大学历史学家伯纳德·贝林(Bernald Bailyn)将“大西洋史”界定为三个世纪间(从美洲征服到殖民时代结束),大西洋沿岸四个大陆(欧洲、非洲、南北美洲)社会经济、政治和文化互动网络的历史。<sup>①</sup>大西洋史研究范式转变的意义在于将该地区过去孤立、狭隘的历史事件引入跨越民族国家的宏大视野。跨越大西洋层面的各个要素(包括资本、移民、军事、文化、制度等)之间的互动网络、差异性以及同质性是其研究的要旨。

本文以里根政府为应对美国武装干预尼加拉瓜革命引发的国际舆论为核心,在解读解密文件的基础上梳理里根政府时期美国国务院拉美与加勒比公共外交处(简称公共外交处)设立的特殊背景、对西欧公共外交的指导原则、政策酝酿与实施的过程,阐释跨大西洋视野下里根政府公共外交政策的演进特征及其限度。与此同时,本文还对桑地诺民族解放阵线(以下简称桑解阵)在欧洲的反美宣传活动进行了分析,力图建构一幅横跨大西洋两岸、由美国与尼加拉瓜竞相在欧洲“公共领域”进行较量的“跨国史”。

## 一 里根政府欲武装干预尼加拉瓜革命引发西欧社会舆论的强烈反对

20世纪70年代是冷战期间美国武装干预他国事务遭遇严重反弹的时期。1975年美国从越南战争的泥潭撤出,美国国内民众的反战情绪高涨,“越南战争综合征”体现得较为明显。美国在越南的溃败也给过去一味追随美国政策的欧洲各国一记警钟,而欧洲社会中的左派力量和社会主义运动则将越南共产主义的胜利视为极大的鼓舞。1979年,中美洲地区发生的尼加拉瓜革命给国际社会带来了新变化。是年7月,尼加拉瓜“桑地诺民族解放阵线”推翻此前唯美国马首是瞻的索摩查独裁政权,建立了民族复兴政府。中美洲的这一革命引发了拉美地区的震动。在美国看来,左翼的桑解阵政权大有转向共产主义的危险,由于古巴以及苏联对尼加拉瓜新政权的支持政策,美国认为如果任由这一局势发展下去,会形成所谓的“苏联—古巴—尼加拉瓜三角轴心”,进而对美国在西半球的安全构成直接威胁。角逐1980年美国总统大选的里根对卡特政府“软弱”的中美洲政策提出了严厉的批评。里根在共和党

<sup>①</sup> 施诚:《方兴未艾的大西洋史》,载《史学理论研究》,2015年第4期,第60页。

政治集会上发表演讲，认为信奉马克思主义的桑解阵接掌了尼加拉瓜，而马克思主义者还可能破坏萨尔瓦多、危地马拉和洪都拉斯的稳定。<sup>①</sup> 1981年里根正式就任美国总统，美国对苏联的“冷战”进入了一个新的历史阶段。在里根眼中的世界，美国率领的“正义之师”与苏联这个“邪恶帝国”进行着你死我活的较量，美国必须赢得这场战争的胜利。中美洲作为美国“后院”，任由共产主义在该地区扩张将有损于美国在中东、欧洲和非洲等其他地区的国际信誉。因此尼加拉瓜革命引发的共产主义威胁被里根视为“心腹大患”。在里根的带领下，“美国之鹰发出了尖利的喊叫，美国开始加大了对苏联帝国边缘地带的压力。”里根政府大力援助那些试图推翻第三世界共产党或者亲苏政权势力的政策被称为“里根主义”，中美洲的尼加拉瓜被美国视为是在加勒比地区对抗苏联共产主义扩张的重要区域，尼加拉瓜成为“里根主义”实践的核心战场。<sup>②</sup>

1981年2月中旬，美国国务院发表了《关于古巴和苏联干预中美洲事务》的白皮书，意为为里根武装干预中美洲制造舆论支持，中美洲面临美国赤裸裸武装干涉的威胁。然而美国的白皮书遭到当时《洛杉矶时报》《民族》杂志以及《华盛顿邮报》的猛烈抨击，连一贯亲共和党的《华尔街杂志》也撰文反驳政府将中美洲革命归结于苏联渗透的说法。<sup>③</sup> 与此同时，来自民意调查的证据显示，绝大多数欧洲人都反对美国军事干预中美洲。里根感受到来自舆论方面的强大压力，在1981年3月27日谈到中美洲问题时，不无痛苦地讲到“我们必须承认反对我们在中美洲所作所为的运动是相当协调、相当完备的事情。现在宣传已经遍布世界各地，你可以发现欧洲国家游行反对美国干预的口号到处都如出一辙”<sup>④</sup>。英国伦敦出版的《每周拉美报道》杂志认为，在中美洲问题上里根政府的政策是极其荒谬的，涉嫌滥用、操纵并且制造所谓的证据。这就意味着，即便有案例能够证明，也甚少有人相信美国政

① *New York Times*, July 13, 1980.

② [美]孔华润主编：《剑桥美国对外关系史》（下），北京：新华出版社，2005年，第451-457页。

③ Robert Kaiser, “White Paper on El Salvador is Faulty”, in *Washington Post*, June 9, 1981; Walter Lafeber, “The Reagan Administration and Revolutions in Central America”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 1, 1984, pp. 3-5.

④ Walter Lafeber, “The Reagan Administration and Revolutions in Central America”, in *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 1, 1984, p. 4.

府。<sup>①</sup>但里根并未改变其武装干预中美洲事务的初衷。1982年2月，里根使用更加强烈的措辞来强调中美洲的安全问题，他渲染说“马列主义的幽灵控制中美洲的政府，再加上其在意识形态和政治上效忠于古巴和苏联，这些对美国构成了直接的挑战，我们必须作出反应。”<sup>②</sup>里根的反共演讲意在制造紧张的氛围，赢取国内外公众的支持，但国内外舆论显然没有“积极地”回应。

截至1983年，美国武装干预中美洲的政策并没有得到大多数美国人的支持，欧洲社会舆论的掣肘更成为里根中美洲政策的软肋，“美国在欧洲的主要盟友，包括法国、西班牙、西德和意大利都持保留态度”。<sup>③</sup>因此，美国的中美洲政策遭遇到极大的困难和挑战。里根认为国际舆论之所以不支持美国去铲除共产主义在中美洲的落脚点，“或者是因为一些粗心大意的报道，或者是由于一些相当协调的宣传行动。”<sup>④</sup>国际开发署将原因归咎于苏联及其盟友在欧洲的宣传与欺骗活动，“在先发制人的宣传攻势前，西方民主国家鲜有反抗之力。”<sup>⑤</sup>美国国务院则认为欧洲之所以反对美国政策，很大程度上是由于欧洲对于中美洲地区冲突存在着各种误解，抑或是压根觉得就无足轻重，因而认为没有任何需要采取行动的缘故。作为美国的盟友，欧洲国家大都保持着与尼加拉瓜的外交关系，并继续对尼加拉瓜进行军事上的援助，而非美国此时极力扶持的萨尔瓦多政权。包括总统里根在内的外交决策者也认为美国政府（包括驻外使馆）未能很好地向欧洲政府和人民解释美国的外交政策实质与目标。1983年5月5日，白宫国家安全委员会制定了专门针对中美洲的《公共外交战略》文件，文件认为美国的公共外交目标应该要告知欧洲各民主国家的政府、政治团体和公众舆论，从而争取他们支持美国对中美洲的政策。<sup>⑥</sup>通过公共外交行动来纠正和平衡这些观念，将会增强欧洲对于美国政策

① *Latin America Weekly Report (London)*, March 22, 1982, pp. 10-11.

② U. S. Department of State, *Realism, Strength, Negotiation: Key Foreign Policy Statements of the Reagan Administration*, Washington, DC: U. S. Government Printing Office, 1982, p. 5.

③ Henry Raymond, *Troubled Neighbors: The Story of US-Latin American Relations, from FDR to the Present*, Cambridge, M. A.: Westview Press, 2005, p. 239.

④ Ronald Reagan: “Interview With Allan Dale of WOAI-Radio in San Antonio, Texas, on Domestic and Foreign Policy Issues”, May 5, 1983. <https://www.presidency.ucsb.edu/documents>. [2022-06-01]

⑤ “Public Diplomacy and Central America”, May 1, 1983, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00092, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

⑥ “Public Diplomacy Strategy Paper: Central America”, May 5, 1983, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00096, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

的认同效应。

## 二 里根政府第一任期内对西欧实施的公共外交政策

1983年6月21日，负责从整体上推进里根政府公共外交的白宫国家安全委员会下属“特别策划组”召开会议，正式决定成立国务院拉美与加勒比公共外交处，由奥托·赖希（Otto Reich）担任处长。在具体行动上，为了宣传美国对中美洲的政策，公共外交处瞄准欧洲六大群体目标展开行动，这些目标人群包括欧洲的新闻媒体、政府领导人、政党领导层、劳工组织、宗教组织以及意见领袖。公共外交处逐渐在对欧洲政策行动上起到领导和协调的关键性作用，其目的就是要“教育”欧洲人民，使其作出支持美国政策的表态和行动。总体说来，里根政府为应对中美洲危机对欧洲制定的公共外交政策可以分为三个阶段。

### （一）1983年下半年公共外交处对西欧人民实施的“教育行动”

公共外交处活动第一阶段大致从1983年中期开始，其主要特征是有针对性地构筑欧洲行动的政策倡议。1983年6月，随着公共外交处的创设，专门针对欧洲的公共外交行动已经在国务院切实推进。同年8月22日，奥托·赖希向代理国务卿提交了一份《中美洲公共外交行动备忘录》，作为公共外交处成立第一个月实施成果的总结。在针对外国的受众上，公共外交处将欧洲各国政府领导人和社会团体作为对欧洲行动的对象。一方面，协调泛美关系司、公共外交处、美国新闻署、欧洲司等机构间的合作，通过给美国驻欧洲各国使馆提供定期的中美洲信息，从而让所有美洲国家与欧洲国家政府保持密切对话的状态。美国新闻署通过白宫的“中美洲工作组”给美国驻外使馆提供高级别的情报信息，包括美国新闻署的卫星采访或“美国之音”的专题采访等相关的信息来源；新闻署还定期向外国记者进行宣讲，同时与北约专家保持定期的沟通、协商。在与欧洲国家打交道时，美国要求欧洲盟友在萨尔瓦多选举前就向美国扶持的萨尔瓦多政府派出大使，同时鼓励欧共体国家如若不中断援助尼加拉瓜，至少也应援助中美洲其他国家。另一方面，在针对欧洲国家的社会团体问题上，美国鼓励德国的基金会支持中美洲地区的选举和民主，鼓励欧洲各国的民主团体、劳工组织支持中美洲的民主事业。同时，美国也通过拉丁美洲的民主人士、劳工、教会及其他反对共产主义的领导人

访问欧洲各国首都，从而营造出在中美洲与欧洲一道反对共产主义的氛围。<sup>①</sup>

在实施主体上，美国国务院意识到美国对欧洲公共外交行动需要统一的协调。时任国务卿舒尔茨给美国向欧洲各国派驻的大使发出命令，通知大使们意识到中美洲公共外交事业的重要性需要整个美国外交团队的参与。舒尔茨认为，对欧洲公共外交在具体实施上由各驻外使馆承担，但是一切行动计划应在国务院公共外交处的统一协调指导下进行。公共外交计划要求欧洲各使馆充分发挥当地优势，弄清目标人群各自关注的要点，并且根据不同受众群体调整相关信息。“我们必须分清楚欧洲的保守派、基督教民主派以及社会民主派，从而采取不同的策略，要有具体的分析，要有对特殊利益及目前各派观点的考量，这些在美国国内是无法完成的，必须由海外各个驻外使团来调查完成。”<sup>②</sup>当然，公共外交处的协调作用不可或缺。国务院首先要向美国自己的外交官进行宣讲，派驻欧洲的美国大使、外交官员都应当接受培训课程，而这些课程则由公共外交处负责实施。

1983年11月，美国国务院高级官员罗伯特·季米特（Robert M. Kimmitt）在一份备忘录中谈及，国务院当时已经让奥托·赖希在协调对欧洲公共外交上起核心作用。奥托·赖希利用美国在格林纳达的成功案例向欧洲进行宣传。一方面，注意利用“苏联与古巴操纵格林纳达政治”这一事件；另一方面，大力宣传美国致力于恢复中美洲民主的故事。因此，公共外交处利用欧洲举办重要会议的机会在这些场合宣传美国的政策。国务院要求美国驻外使节官员对此进行系统性的报道。<sup>③</sup>尽管公共外交处在成立短短一个月内的活动就在上述诸多方面明确了方向，但是由于人员和经费的限制，许多计划还无法推行。按照奥托·赖希所说的，上述活动大都是事后“反应性”的，公共外交处的活动应当具有超前性，即能够“引导事情发生变化”。显然，刚刚成立一个月的公共外交处缺乏必要的人力、物力。就拿人员配备来说，这一时期加

<sup>①</sup> “Central America Public Diplomacy – Activities to Date (July 6 – August 10, 1983.)”, August 22, 1983, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00173, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> “Public Diplomacy Plan for Explaining United States Central America Policies to Europeans, and Quarterly Report on Public Diplomacy in OECD Countries, April 1 through June 30, 1985”, September 9, 1985, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC01524, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>③</sup> “Europe and U. S. Policy Toward Central America”, November 17, 1983, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00235, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

上临时抽调的人员也才5人，更为关键的是该机构缺乏相关的授权支持和实际操作的经验，因而在整合其他外交机构共同致力于对欧洲开展行动方面做得远远不够。

## （二）1984年公共外交处对西欧实施的“联合行动计划”

到1984年年初，美国国务院开始反思和总结对欧洲行动的得失，尤其聚焦从机构设置和资源支持方面入手，公共外交处的计划和行动进入第二个阶段。在接下来的一年中，公共外交处对欧洲一系列的计划和行动开始得到落实，并且不断推陈出新，公共外交活动走向密集期。美国外交决策层意识到，美国扭转国际舆论的唯一渠道就是通过公共外交领域的持续努力，因此国务院对欧洲的公共外交更为重视。1984年1月31日，国务院要求奥托·赖希综合协调制订一个跨机构的联合行动计划，从而为对欧洲的公共外交行动奠定基础。国务院认为，这一合作行动计划包括以下几点：从美国方面来看，美国应在公共外交行动中发挥主导作用，美国应向欧洲派出高级官员与当地政治领导人和媒体会面，赴欧高级官员应当能够接受欧洲记者的电话采访，尤其是在涉及中美洲的重大事件发生之后；美国也要派出精干的、在中美洲问题上拥有“平衡观点”的非政府专家，如记者和学者到欧洲社会团体中演讲，同时美国国务院应该给驻外使团提供有关中美洲最新的情报和文件，鼓励对中美洲事务感兴趣的“基辛格委员会”成员访问欧洲。从欧洲方面来看，美国还推动欧洲各国记者参加华盛顿的宣讲会，派出代表参加北约针对拉美和加勒比安全的专家会议，以欧洲当地的语言编辑相关背景资料，利用“欧洲网”宣扬美国的政策，以便使美国与欧洲能在西方阵营内达成更多共识。

此外，该项行动计划还有一点较为新颖之处在于强调要发挥中美洲各国的“主动性作用”。一方面，美国鼓励持“温和派”观点的中美洲政治家、工会领导人及其他意见领袖访问欧洲，向欧洲宣讲中美洲民主的故事。如萨尔瓦多官员可以和欧洲人广泛谈论其1984年3月份的选举，还可以将欧洲人纳入选举观察团。另一方面，美国也鼓励欧洲各国的记者和议员访问中美洲地区。<sup>①</sup>美国刻意将这场对中美洲区域的公共外交设计为“中美洲人对中美洲人或者是欧洲人对中美洲人，而不仅是美国人对中美洲人”，或者更准确地说

<sup>①</sup> “The Europeans in Central America”, January 31, 1984, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00300, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

是“代表美国利益的欧洲人或是中美洲人对中美洲人”的政策行动。美国希望在欧洲与中美洲政府和舆论之间架起直接沟通的桥梁，从而为美国政策提供更多国际舆论支持。

但就实施效果而言，公共外交处的活动在欧洲并未取得多少实质性影响。1983年3月19日该机构制定的《公共外交战略文件：中美洲》文件中显示，公共外交处承认其影响国际舆论尤其是欧洲舆论的效果不理想。“西方的公众对美国在中美洲的行动大多持否定态度。西方的公众舆论认为美国的中美洲政策极易引发反美主义，甚至强烈支持北约、支持美国缓和东西方关系的欧洲代表都站到美国政府的对立面。”<sup>①</sup>因此公共外交处1984财年目标就是要说服西欧及其他盟友国家的公众，使他们了解中美洲正在发生的事情并形成对美国政策目标的共识。1984年4月10日奥托·赖希向白宫国家安全委员会提交了一份备忘录，主旨就是寻求白宫国家安全委员会特别策划组提供更多的人员配备和经费支持。白宫批准将相关人员编制增加到9人，经费预算增加到1018000美元。白宫国家安全委员会明确要求公共外交处要协调对欧洲的行动计划，具体实施美国政府的欧洲战略。<sup>②</sup>4月19日，公共外交处制定了第一个针对欧洲的《公共外交行动计划》，目标就是要让欧洲及经合组织其他成员国支持美国政策。这份计划主要关注点还是萨尔瓦多和尼加拉瓜的选举议题，根据国务院内部的看法，“炒作”这两个议题十分重要，足以引起欧洲的广泛支持。此外，该计划依然将尼加拉瓜政权视为中美洲地区不稳定的根源。美国国务院对于公共外交处提出的这个计划基本满意，最后还指示公共外交处还应该继续编辑、出版有关格林纳达问题的文件集，从而充分“展示共产主义是如何尝试操纵这个加勒比小国的。”<sup>③</sup>

1984年6月，在提交给白宫的行动备忘录中，公共外交处提出要由美国新闻署翻译并向欧洲受众分发推介材料，如《基辛格报告》《中美洲发言人指

<sup>①</sup> “Public Diplomacy Strategy Paper: Central America”, March 19, 1984, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00369, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> “Response to Memorandum of April 10, 1984”, June 20, 1984, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00457, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>③</sup> “Public Diplomacy Action Plan: Europe (C)”, April 19, 1984, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00400, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

南》等；还准备了12000份副本，对每个经合组织成员国分别发放500本。<sup>①</sup>然而，公共外交处的行动并未取得预期效果：美国新闻署在欧洲做的民意调查显示效果“并不乐观”。1984年6—7月，根据美国新闻署的调查，英国、荷兰、意大利和西班牙反对美国干预政策的占比都超过40%，而支持美国干预政策的占比相应仅有14%、9%、22%和6%。<sup>②</sup>同年9月，纽约《时代》杂志的文章显示欧洲与拉美民众一样反对美国的武装干涉。<sup>③</sup>公共外交处为此专门制作了长达50页的《桑地诺民族解放阵线的骗术》报告，试图挽回颓势。

就在公共外交处的活动计划逐步得到实施之际，尼加拉瓜左翼政权内外局势发生变化。1985年1月10日，桑解阵领导人奥尔特加就任尼加拉瓜总统兼全国计划委员会主席，这引发里根政府更大的担心。西班牙外长甚至警告“美国如果入侵尼加拉瓜，西班牙将退出北约”<sup>④</sup>。同年5月6日，里根总统本人亲自访问西班牙，向时任西班牙首相冈萨雷斯宣传美国的中美洲政策并暗示其向奥尔加特施压。<sup>⑤</sup>然而迎接里根的是西班牙境内各城市近100万人的游行示威队伍。美国国务院也认为公共外交处的行动计划应当作出微调，有些方面的计划要进一步扩大。1985年7月1日，代理国务卿威廉·马丁提出应将关注焦点转向尼加拉瓜本身，公共外交处必须采取行动，在厘清桑解阵政权“本质”的同时展示反对奥尔特加政权利量的“民主特征”。“许多欧洲人已经清醒过来，对马拉瓜不再有幻想，但是这种清醒并没有转化为行动。进一步说，许多欧洲人依然觉得中美洲相对于欧洲来说是化外之地，如果需要采取行动，也应交给美国人去处理。”<sup>⑥</sup>因此，国务院认为公共外交处当务之急是要在行动中强调中美洲对于美欧同盟关系和跨大西洋整体安全的重要性，

<sup>①</sup> “Response to Memorandum of April 10, 1984”, June 20, 1984, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC00457, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> Roger Peace, *A Call to Conscience: The Anti-Contra War Campaign*, Boston: University of Massachusetts, 2012, p. 174.

<sup>③</sup> James LeMoynes, “Europeans Back Contadora Drive”, in *New York Times*, September 30, 1984, A7.

<sup>④</sup> Roger Peace, *A Call to Conscience: The Anti-Contra War Campaign*, Boston: University of Massachusetts, 2012, p. 172.

<sup>⑤</sup> Ronald Reagan, *Ronald Reagan Diaries*, New York: Harper Collins Publishers, 2009, p. 455.

<sup>⑥</sup> “Public Diplomacy Efforts in OECD Countries”, July 1, 1985, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC01287, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

这样才能有效地提高行动的效果。与此同时，国务院还鼓励欧洲各国政治家访问中美洲，并增强美国驻欧各国使团的宣传力度。1985年6月，公共外交处在伦敦召开了“公共外交使命”的欧洲首脑会议。此外美国新闻署和私人组织还赞助在马德里、伦敦和海牙举行会议。这样的互访和交流能够很大程度上增加欧洲对于中美洲局势的关注，从而加大对美国政策的支持。

如前所述，公共外交处在推进对欧洲公共外交行动时发挥的是整体性的、协调性的中枢作用，但实施过程很大程度上依靠美国驻欧洲各国的使馆以及美国新闻署各派驻点来推进。仅以一例示之，1985年7月，波恩美国新闻处在给美国新闻署欧洲事务办公室主任约翰·库德克（John Kordek）的备忘录中详细记录了该处自1985年5月31日以来的推介活动。在出版物方面，波恩美国新闻处翻印了2200份用德语在《美利坚》《每周德语》杂志出版的材料，包括1985年6月20日从华盛顿收到的无线电文《美国国会是如何处理尼加拉瓜援助法案的》（刊登在1985年6月26日的《美利坚》杂志上）、1985年6月21日收到的无线电文《美国强烈反对尼加拉瓜退出孔塔多拉集团》（刊登在1985年6月26日的《美利坚》杂志上）。波恩美国新闻处还以英文出版了1300份从华盛顿发来的关于《美国对中美洲政策》的无线电文，向外国政府官员、外长、总理办公室、主要新闻媒体、政党基金会、政策研究机构、拉美问题专家等个人和团体进行分发。同时，驻德国慕尼黑、法兰克福和汉堡的美国新闻处也积极行动起来，如驻慕尼黑美国新闻处在5月31日前就已经与当地25家主要报纸、电台和电视记者及当地研究机构的代表进行接触。此外该处还与慕尼黑和平委员会等智库举行对话交流和讨论，并且与当地拜罗伊特大学政治系学生进行有关中美洲问题的讨论，阐明美国的政策等。<sup>①</sup>总而言之，波恩的美国新闻处做了不少针对德国民众的推介工作，但是其效果却不太明显。根据其自身针对德国民众和媒体的调查显示，过去6周以来美国对中美洲的政策并非德国社会舆论关注的焦点，随着里根战略防御计划以及德国国内政治的影响，中美洲问题已经从德国媒体的视线中淡出。

尼加拉瓜奥尔特加政权上台后，对外实施独立自主的外交政策，对内实施了一系列旨在发展经济、改善民生的举措，巩固了新生的左翼政权。奥尔特加政府扭转了前任索摩查独裁政府长期以来的腐败无能形象，其政策实施

<sup>①</sup> “USIS Germany’s Public Affairs Efforts on U. S. Central America Policy since May 31, 1985”, July 12, 1985, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC01325, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

受到了欧洲不少政府和社会舆论的关注。与此同时，尼加拉瓜与苏联、东欧社会主义国家的关系也在进一步密切。里根政府对此更为恐慌，里根绝不容许苏联再次染指尼加拉瓜、造成在中美洲出现“第二个古巴”的局面，而欧洲盟友对尼加拉瓜新政权的中立甚至是肯定态度更使美国政府如坐针毡。根据1985年7月1日美国白宫国家安全委员会给国务院的《马丁—普拉特备忘录》（Martin - Platt Memorandum），美国需要调整对欧公共外交的目标，主要有三点：首先是要向欧洲人民“澄清桑地诺政权的真正性质”；其次，要向欧洲人民“展示奥尔特加政权反对派的民主特征”；最后，要向欧洲人民阐明“中美洲对于美国和西方世界的整体安全及北约同盟都具有极端重要性”。美国国务院进一步完善了美国政府对欧洲公共外交的具体目标。1985年7月29日，公共外交处官员约翰·斯卡夫（John Scafe）提出了一个对欧洲实施公共外交的新计划。新的计划基于中美洲共产主义势力在欧洲宣传网络的发展、欧洲左派对尼加拉瓜的态度以及中美洲新的形势变化，认为桑解阵及其他共产主义宣传的支持网络在欧洲很有基础，因此公共外交处的欧洲行动必须在未来一段时间内更为密集。<sup>①</sup>

针对上述新形势发展需要，公共外交处提出美国对欧洲政策的三大目标：其一，让欧洲转向支持美国对中美洲的政策；其二，让欧洲人公开批评桑解阵政权的“错误行为”；其三，让欧洲人认识到“当前桑解阵的政策并非解决尼加拉瓜问题的最佳方案。”<sup>②</sup> 由于共产主义在尼加拉瓜的扩张并非欧洲人关注的焦点，因此美国新一阶段的公共外交应该围绕尼加拉瓜桑解阵政权的负面政策和所谓的“非法行动”这两大主题展开活动。在具体的操作上，公共外交应当“强调桑解阵和萨尔瓦多的游击战与恐怖分子有瓜葛，桑解阵与古巴卷入了毒品走私，桑解阵政权是对劳工组织和宗教团体的重大威胁”。作为桑解阵政权的对立面，美国的公共外交向欧洲人宣扬美国政策是“善意”的，美国对中美洲的援助大都是非军事的，美国无意进行武装干涉，如果桑解阵同意美国的要求，美国会停止施压，美国政策已经推动了拉美向“民主迈进”，等等。总而言之，公共外交处希望通过上述贬低对手而又美化自身的方

<sup>①</sup> Roger Peace, *A Call to Conscience: The Anti-Contra War Campaign*, Amherst & Boston: University of Massachusetts Press, 2012, p. 146.

<sup>②</sup> “Public Diplomacy Plan for Europe [Cover Memo for Distribution Attached]”, July 29, 1985, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC01369, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

式来让欧洲国家及其社会舆论站在“正义”的美国一边，维护美国自身的利益。

针对美国驻欧大使的消极态度，公共外交处认为应当由位于华盛顿的国务院进行综合协调，做好美国外交官的工作，要向美国自己的政府官员宣讲中美洲的政策，使美国整个外交队伍都活跃起来，大使们必须利用各自使馆的整体力量来推动媒体报道中美洲事务，从而在欧洲营造一个支持美国政策的良好舆论氛围。<sup>①</sup>

### 三 里根政府第二任期内对西欧实施的“强化公共外交行动”

1985年11月，里根总统竞选连任成功，然而尼加拉瓜的左翼政权对美国的“威胁”并未消除。里根总统本人总计做了3次全国演讲以及22次广播讲话均涉及尼加拉瓜，足见其对尼加拉瓜革命的仇视。<sup>②</sup>1986年，公共外交处自身的机构设置重新调整，其在制定对欧洲行动计划上进入了第三阶段。1986年5月23日，代理国务卿尼古拉斯·普拉特（Nicholas Platt）提交了一份备忘录给白宫新上任的国家安全委员会助理约翰·波因德克斯特（John M. Poindexter），进一步提出了向欧洲解释美国中美洲政策的公共外交计划。这次计划是在公共外交处正处于人事变动和机构调整过程中，以国务院名义提出来的。新的公共外交计划制定得十分详细，也有许多新的动议和做法，特别是提出在对欧洲公共外交上要实现九大目标，总结起来就是丑化尼加拉瓜左翼，扶植反派，美化自身。

首先，美国对欧洲公共外交的最大目标是要诋毁桑解阵政权。美国千方百计地说服欧洲国家受众相信桑解阵左翼政权支持国际恐怖主义，桑解阵的对外渗透是对其邻国脆弱民主政体的威胁；向欧洲说明桑解阵政权有意识地、系统地侵犯人权；向欧洲听众说明桑解阵政权是如何与古巴和苏联“共谋”影响美国和欧洲自身的国家安全利益的；说服国际组织大声疾呼他们对于尼加拉瓜人权状况的关注，对于桑解阵干涉邻国、参与国际恐怖主义活动的关

<sup>①</sup> “Public Diplomacy Plan for Europe [Cover Memo for Distribution Attached]”, July 29, 1985, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC01369, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> Roger Peace, *A Call to Conscience: The Anti-Contra War Campaign*, Amherst & Boston: University of Massachusetts Press, 2012, p. 29.

注，鼓励国际组织反对援助尼加拉瓜；利用所谓的“事实”来反击桑解阵政权“虚假”的欺骗性活动。通过上述种种妖魔化行动进一步瓦解尼加拉瓜政权的国际形象。

其次，扶植尼加拉瓜反对派，为其披上“民主”代表的外衣。公共外交处致力于向欧洲受众阐明尼加拉瓜的民主反对派（Contra）有统一的、值得信赖的政治计划，因此这一重要的“民主力量”值得美国及其他欧洲民主国家提供支持。但实际上，尼加拉瓜反对派武装渗透活动的暴力程度及其对人权的侵犯屡屡被国际媒体曝光。

最后，提出美国一切公共外交行动的目标都是要标榜美国自身的“民主”样板性及其对中美洲政策的正当性。美国公共外交的目的是要说服欧洲听众认识到美国仅仅寻求桑解阵政权遵守1979年向“美洲国家组织”所作的承诺，并认为最佳方式就是桑解阵政权参与和反对派的对话；要说服欧洲的听众相信美国对中美洲的政策是平衡的、有效的，并且可能是最佳的替代选择；要让欧洲的公众相信美国正在以“建设性方式”回应中美洲国家政治与经济改革的期望。<sup>①</sup>

在公共外交的主题上，新计划提出要向欧洲强调美国对中美洲政策的积极方面，支持中美洲国家迈向民主，强调尼加拉瓜反对派的民主背景和民主目标，同时要有意凸显桑解阵政权所谓的“极权本质”，提醒欧洲国家桑解阵政权对劳工、宗教团体的迫害。新计划还提出要再次强调萨尔瓦多的民主与进步，同时也要公开宣扬萨尔瓦多游击战的破坏性与“极权性质”，如桑解阵政权涉嫌“给恐怖分子发放护照”等等。另外还有一个引人注目的主题就是要为美国在国际法庭上的行为作辩护。这主要是因为1984年4月9日尼加拉瓜将美国起诉到国际法院，请求国际法院判定美国的行动构成非法使用武力和武力相威胁、干涉尼加拉瓜内政和侵犯尼加拉瓜主权的行为，请求国际法院责令美国立即停止上述行动并予以赔偿。1985年美国宣布退出此案的诉讼程序，但1986年国际法院对此案进行缺席审判，顶住了美国的压力，做出了有利于尼加拉瓜的判决。尼加拉瓜运用法律武器控告一个超级大国的违法行为，并且使美国陷于理屈词穷的困境，得到国际舆论的广泛同情和赞许。<sup>②</sup>因

<sup>①</sup> 参见“Public Diplomacy Plan for Explaining U. S. Central American Policy in Europe and Latin America”，May 23, 1986, in *The Iran - Contra Affair Collection*, IC02888, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> 谷陵：《尼加拉瓜控告美国布雷案——兼谈国家法院的审判》，载《国际展望》，1984年第15期。

此，美国国务院认为，美国应该向欧洲持续阐明美国的立场和美国不应诉的基本理由，争取欧洲舆论支持。

新公共外交计划将欧洲政党领导人、新闻媒体、国际组织、宗教团体和学术界人士作为主要争取对象，计划提出要特别关注三大人群，即欧洲各国驻联合国的代表、驻华盛顿的代表以及派驻美国的记者。这些群体愿意接触美国的新闻媒体和美国的公共舆论，愿意接受一些直接针对他们的材料和信息，因此，公共外交应当着重做好面向欧洲各国外交使团和新闻媒体的推介工作。换言之，美国要利用欧洲的各种宣传媒介直接或间接地向欧洲人灌输美国式的“中美洲民主改造”政策，向欧洲新闻机构提供中美洲的情报与信息。美国的政策不是设法去控制欧洲人的思想观念和信息来源，而是通过欧洲的新闻媒介和宣传渠道介绍并使欧洲人能够理解美国的目的和主张。这种非排他性的公共外交方式正是美国采取的所谓有效“宣传”手段。

公共外交处认为美国应当在技术运用、情报公开领域在欧洲地区加大努力。在技术层面，充分利用现代科技力量支持美国公共外交行动，如强化使用“世界网”卫星电视传播技术作为阐释美国中美洲政策的一个互动工具，鼓励政府官员担任中美洲事务的发言人。公共外交处还特意强调里根总统在公共外交中的作用，通过安排里根总统的公开演讲来向国际社会阐述美国对中美洲的“积极看法”。在议题设置上，公共外交处设计的演讲主题关注美国对中美洲日益增加的经济援助，包括学术交流项目、美国与中美洲人民一道改善生活水平的共同期望。新计划还特别策划安排里根总统的演讲时机，在1986年6月中美洲四国民选总统来访时举行。在具体行动方面，美国新闻署将增强向欧洲地区分发公共外交处制作的各种研究报告，鼓励各个驻外使馆将公共外交处制作的文件翻译成当地语言进行分发；美国国防部和美国新闻署将向欧洲各分部分发80页厚的幻灯片集《（美国在中美洲的）挑战与回应》，美国新闻署也将其翻译为当地语言；公共外交处还策划支持在美国及海外（包括欧洲）举行“缴获武器展览”。<sup>①</sup>这份计划经由国务院提交给白宫国家安全委员会并得到其首肯。1986年6月，白宫国家安全委员会召开会议，要求公共外交处要维持美国在对欧洲公共外交上的优先性，以此来对抗对手在欧洲的密集宣传活动，在具体行动上应继续让发言人进入目标区域，尽可能

<sup>①</sup> “Public Diplomacy Plan for Explaining U. S. Central American Policy in Europe and Latin America”, May 23, 1986, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC02888, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

寻找掌握最新动向的、来自中美洲地区的发言人代表美国前往欧洲进行演讲和活动。<sup>①</sup>

1986年10月，代理国务卿罗德尼·麦克丹尼尔指示刚刚履新的公共外交处负责人罗伯特·卡根（Robert Kagan）继续加大力度聚焦欧洲共同体的计划，这种聚焦应将美国外交置于一个更为广泛和综合性的视野之下。换言之，欧洲的支持应该成为美国对中美洲政策在国际上的舆论性支撑。因此，国务院认为美国对欧洲的公共外交应强调尼加拉瓜日益加强的对国内压迫、加大力度报道该国“民主”反对派的活动，从而寻求削弱西方世界对桑解阵政权的支持。与此同时，国务院和美国新闻署还加大对公共外交处新近编辑出版的相关中美洲材料分发和宣传的力度。<sup>②</sup>

然而，里根政府的中美洲政策不仅在国内遭到国会的抵制，欧洲舆论的“积极”回应也非常少，究其原因还在于桑解阵也利用欧洲的开放环境积极影响当地的社会舆论。在20世纪80年代，因为中美洲革命的蔓延，在跨大西洋两岸公共舆论领域，美国的公共外交遭遇到桑解阵欧洲代表及其支持者网络（指各类团结运动组织）的对抗性活动。

#### 四 桑解阵在西欧发起反对美国武装干预宣传行动

面对“扬基”美国佬的敌视与自身在西半球的孤立状态，桑解阵不得不将视线转向西半球之外，加强对欧洲的宣传行动，其目的在于推动欧洲舆论同情尼加拉瓜的遭遇，并为尼加拉瓜人民反帝反独裁运动争取资金、道义或舆论的支持。其实早在20世纪70年代后期，桑解阵就已经在比利时建立了桑解阵首个“团结委员会”（Solidarity Committee）<sup>③</sup>，尼加拉瓜革命爆发后，该团结委员会扩大成“尼加拉瓜委员会全国协调组织”。据统计，自1977年

<sup>①</sup> “Public Diplomacy Plan for Central America”, June 16, 1986, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC03015, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>②</sup> “Central American Public Diplomacy Activity in Europe and Latin America”, October 1, 1986, in *The Iran-Contra Affair Collection*, IC03500, DNSA, Pro-Quest Database. <https://www.proquest.com/government-official-publications>. [2022-06-01]

<sup>③</sup> Kim Christiaens, “States Going Transnational: Transnational State Civilian Networks and Socialist Cuba and Sandinista Nicaragua Solidarity Movements in Belgium (1960s-1980s)”, in *Revue Belge Philologie et d’Histoire*, Vol. 89, 2011, p. 1278.

开始一直到1979年7月19日索摩查政权被赶下台，桑解阵共向欧洲和北美地区派出数千名活跃分子，包括工会人士、人权活动家、天主教神父、商界领袖、政客学生以及新闻记者等。1978年10月30日，桑解阵在欧洲的代表安吉尔·巴拉贡（Ángel Barrajón）参加了“中美洲人权委员会”在伦敦政治经济学院举办的公共演讲，演讲内容充满了“革命的措辞和对北方帝国主义的鞭笞。”<sup>①</sup>

桑解阵的国际战略最初聚焦于孤立美国支持下的索摩查独裁政权。支持桑解阵的社会活动家在欧洲各个城市积极活动，他们抓住索摩查政权对国内民众运动的镇压以及大赦国际等人权组织发布的人权报告，在欧洲积极揭穿索摩查政权的残忍无道。1977年美国卡特在圣母大学的演讲中提出以“人权外交”取代冷战的现实主义外交，时任白宫国家安全委员会顾问布热津斯基还提出，“门罗主义”作为一项困扰双边关系的帝国主义遗产已经过时。<sup>②</sup>美国卡特政府在国际上祭出的“人权”理想主义恰好被桑解阵支持者利用起来。因此桑解阵邀请欧洲和平组织以及人权团体作为观察员到尼加拉瓜，同时发动流亡欧洲的尼加拉瓜难民力量控诉索摩查政权的冷血镇压政策。桑解阵在欧洲的代表还发起了著名的“尼加拉瓜拒绝索摩查运动”等等。桑解阵支持者在欧洲各地以“人权”为口号的游说活动取得当地社会不少有识之士的同情。

尼加拉瓜革命取得胜利后，桑解阵保持与欧洲左翼工人运动团体以及各大城市纷纷成立的“尼加拉瓜委员会”的联络关系，希望他们能够帮助打破美国的敌对封锁、解决国内丛生的社会问题特别是美国秘密支持的反对派武装暴力活动。1983年年底开始，美国国务院下设的公共外交处利用驻欧洲各国使馆的美国新闻处网络，加大对桑解阵左翼政权的诋毁和对尼加拉瓜反对派的宣传力度，尤其是把不断实施破坏活动的尼加拉瓜反对派宣传为“自由战士”的形象。公共外交处还诋毁1984年尼加拉瓜的选举，认为这是“欺骗之举”。然而，尼加拉瓜反对派实施的暗杀、破坏行动在当时被舆论陆续揭发出来，美国支持反对派暗杀平民的暴行越来越多地被视为“恐怖主义”的破

<sup>①</sup> Eline Van Ommen, “Isolating Nicaragua’s Somoza: Sandinista Diplomacy in Western Europe, 1977 – 1979”, in Thomas C. Field Jr. (ed.), *Latin America and the Global Cold War*, The University of North Carolina Press, 2020, p. 367.

<sup>②</sup> William Michael Schmidli, “The Most Sophisticated Intervention We Have Seen: The Carter Administration and the Nicaraguan Crisis, 1978 – 1979”, in *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 23, No. 1, 2012, p. 67.

坏活动。1985年,《纽约时报》刊发的美国前纽约州总检察长助理瑞德·布洛迪(Reed Brody)关于尼加拉瓜反对派滥杀平民的报告在国际上引发了轩然大波。<sup>①</sup>1985—1986年间,桑解阵在欧洲和美国15个城市发起了“拯救尼加拉瓜”行动<sup>②</sup>,通过宣传与游说活动成功地将尼加拉瓜的议题引入欧洲的政治与舆论生活中,这对于公共外交处在欧洲发起的宣传行动是一个持续的抗衡力量。

整个欧洲舆论场包括代表天主教世界中心的梵蒂冈均反对美国里根政府武装干预尼加拉瓜和秘密资助颠覆性活动。甚至发端于美国境内的天主教传教组织“马利诺会”(Maryknoll)也公开表态反对里根政府的强硬政策,南美当时盛行的“解放神学”更是遭到里根政府周围保守派天主教会人士的敌视。这些“天主教国际主义力量”(Catholic Internationalism)<sup>③</sup>构成对里根武装干预中美洲企图的道义性牵制。美国国会1985年12月8日通过了明确反对武装干涉法案《勃兰登修正案》(Boland Amendment),加上国内外舆论的制约,里根政府不得不通过秘密渠道募集资金用于资助尼加拉瓜反对派的渗透行径,就连当时的台湾当局也通过中情局秘密账户“赞助”100万美元以向里根总统表忠心。<sup>④</sup>但这些暗箱操作最终被美国媒体曝光。里根时期白宫公共关系主任、后来担任美国驻瑞士大使的菲斯·怀特雷西(Faith Ryan Whittlesey)还涉嫌滥用私人捐赠的8万美元用于招待保守派人士并为捐赠者子女提供使馆职位。<sup>⑤</sup>怀特雷西所在的美国驻瑞士大使馆此前曾积极发起多项反桑解阵的公共外交活动,但却在1986年9月遭到美国司法部和国务院的联合渎职调查。1986年11月“伊朗—尼加拉瓜反对派”事件被媒体揭发。由于“伊朗门事件”重要角色诺思上校和波因德克斯特涉嫌将非法出售武器给美国敌人伊朗

<sup>①</sup> Roger Peace, “Winning Hearts and Minds: The Debate Over U. S. Intervention in Nicaragua in The 1980s”, in *Peace & Change*, Vol. 35, No. 1, 2009, pp. 18 – 19.

<sup>②</sup> Kim Christiaens, “States Going Transnational: Transnational State Civilian Networks and Socialist Cuba and Sandinista Nicaragua Solidarity Movements in Belgium (1960s – 1980s)”, in *Revue Belge Philologie et d’Histoire*, Vol. 89, 2011, p. 1296.

<sup>③</sup> Charles T. Strauss, “Quest for the Holy Grail: Central America War, Catholic Internationalism and United States Public Diplomacy in Reagan’s America”, in *U. S. Catholic Historian*, Vol. 33, No. 1, 2015, pp. 170 – 185.

<sup>④</sup> 钱复:《钱复回忆录:华府崎岖路(卷二)》,台北:天下远见出版有限公司,2005年,第436页。

<sup>⑤</sup> Howard Kurtz, “2 Departments Are Probing Whittlesey’s Embassy Fund”, in *Washington Post*, September 26, 1986.

的收入用于秘密资助尼加拉瓜反对派武装，而他们又与公共外交处的活动有着千丝万缕的联系，于是1987年美国参议院、众议院成立两个特别调查委员会展开了为期近一年的调查。调查结论认为公共外交处涉嫌非法宣传、隐蔽行动、裙带关系、资金挪用等等一系列丑闻，公共外交处的活动暴露在公众的视线中，受到国会和公众媒体的谴责。1987年10月30日上述调查报告宣布公共外交处为“非法”机构，其对欧洲的公共外交行动也迅速被终止。<sup>①</sup>美国的欧洲盟友看到里根政府的此类行径被媒体曝光后鲜有一味支持美国的中美洲政策的表态。1987年12月，里根政府与戈尔巴乔夫举行会谈，双方在旨在协调地区冲突的《联合声明》中加入苏联停止向尼加拉瓜输送武器的内容。美国新闻署主任查尔斯·威克（Charles Wick）与苏联政治局委员雅科夫列夫以及苏联塔斯社等媒体负责人达成协议，协议内容包括结束针对彼此的虚假宣传、反对心理战等。<sup>②</sup>美国政府试图通过争取欧洲舆论来为武装干预中美洲行为背书的做法暂时休止。里根总统不得不在公开演讲中承认，中美洲事务本质上应是中美洲人自己的事情。

## 五 结语

综上所述，自1979年尼加拉瓜革命取得成功以来，美国里根政府的武装干预政策受到了国内外舆论的持续掣肘。里根政府下决心改变这种被动局面，国务院拉美与加勒比公共外交处针对欧洲的行动是其整体公共外交战略和寻求国际舆论支持的重要组成部分。在具体推进过程中，公共外交处整合了美国国内和驻欧洲及中美洲使馆、新闻署等机构的力量，发挥了关键性的协调作用，提供了各种信息资源，制定了一系列外交行动和计划，目的就是要清除对尼加拉瓜左翼政权的欧洲支持力量，让欧洲盟友能够发挥作用支持美国的干预政策。随着时局的发展，公共外交处的宣传主题经历了从反共宣传主导向强调尼加拉瓜桑解阵政权“负面形象”的转变，同时在国际舆论领域注重将尼加拉瓜反对派刻意塑造成民主的“自由斗士”形象，从而为美国自身

<sup>①</sup> Robin Anderson, *A Century of Media, A Century of War*, New York: Peter Lang Publishing, Inc., 2006, pp. 115 - 116.

<sup>②</sup> “Memorandum of Conversation, December 10, 1987”, in *Foreign Relations of the United States, 1981 - 1988, Volume Vi, Soviet Union, October 1986 - January 1989*, p. 679. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1981-88v06/d115>. [2022 - 06 - 02].

的利益服务。在冷战思维的影响下，公共外交处将欧洲的政治家、社会团体、新闻媒体乃至知识界人士纳入其行动的目标人群。从本质上说，上述对欧洲的公共外交从属于里根政府重启冷战外交、对苏实施“推回”政策的一部分，这是里根政府为摆脱“越南战争综合症”、重新激发美国力量和向欧洲国家乃至全球展示美国雄心的试金石。<sup>①</sup>它以公开或者隐蔽的方式进行，有时甚至是以不可告人的秘密形式存在。由于欧洲国家大部分都是美国的盟友，美国对欧洲实施的公共外交更加暴露出美国政府为达成其目标，不顾国际准则和道义原则的政策实质。桑解除在欧洲的国际团结运动通过其移民、天主教组织以及知识分子形成了一个跨越欧洲都市的网络，他们与欧洲左翼和社会运动联结，在反对美国扶持的索摩查独裁政权、反对美国直接动武和资助反对派武装渗透方面赢得了不少的支持。

值得注意的是，虽然公共外交处对欧洲的宣传行动并未取得预期效果，但长期来看，其推行三年多的行动还是产生了一定效应，至少在一定程度上瓦解了尼加拉瓜的国际舆论同情以及来自欧洲的物质与道义支持。欧洲政府对尼加拉瓜的援助基本停滞，美国的经济制裁和封锁也进一步升级，尼加拉瓜的外部环境逐渐恶化。在苏联戈尔巴乔夫实施“新思维”改革、中断对尼加拉瓜援助之后，奥尔特加政权遭受严重困难并在1990年举行的“普选”中下台，里根政府的持续“公共外交”政策对此是难辞其咎的。但颇具戏剧性的是，负责实施宣传计划的公共外交处因身陷“伊朗门”丑闻，被指责模糊了“公共外交”与“国内宣传”之间的界线，最终在美国社会公众和国会的谴责声中被撤并。<sup>②</sup>在公共外交的原则上，过去美国人曾自诩“真实是最好的武器”，然而上述事件无疑是对美国里根政府所标榜“公共外交”绝佳的嘲讽。在跨越大西洋的宏大背景下，拉美加勒比地区的革命或危机与欧洲北美的联系网络及其互动影响值得进一步深入探讨。

(责任编辑 徐睿)

<sup>①</sup> Michael Grow, *U. S. Presidents and Latin American Interventions: Pursuing Regime Change in the Cold War*, Kansas: University Press of Kansas, 2008, p. 136.

<sup>②</sup> 根据1987年美国审计总署(GAO)以及国会“伊朗—尼加拉瓜反对派委员会”的报告，公共外交处大体上并未遵守联邦法律，公共外交变成了有意的公关活动。参见乔治·华盛顿大学国家安全解密档案关于《公共外交与隐蔽宣传》的文件集。<http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB40>. [2021-11-20]