

乌拉圭东岸共和国近代史研究（三）

（1945-1973 年）

供稿单位：北京交通大学乌拉圭研究中心。为服务国家战略和外交大局，助力“一带一路”建设，北京交通大学积极响应教育部关于高等学校开展国别和区域研究工作的号召，于 2017 年 12 月成立了北京交通大学乌拉圭研究中心。中心以语言与传播学院师资力量为依托，统筹校内外资源，重点对中乌关系、乌拉圭政治、经济、文化、对外关系等领域开展研究，为有关政府部门提供资政支持。

内容提要：《乌拉圭东岸共和国近代史研究》系列文章（共 4 篇）根据乌拉圭共和国大学（*Universidad de la República, Udelar*）原文历史资料研究、考证、撰写而成，研究对象为 1828 至 2008 年乌拉圭近代史，是乌拉圭研究中心《基础调研规划方案》的重要组成部分。

作者简介：佟亚维，北京交通大学乌拉圭研究中心执行主任

进入二十世纪 50 年代，乌拉圭经济呈现出繁荣景象。第二次世界大战以及随后的朝鲜战争有力拉动了乌拉圭肉类和羊毛的出口，贸易顺差使共和国银行的黄金和外汇储备不断增加。

在一次政党集会上，路易斯·巴特列自豪地谈到他在瑞士的一则轶事。瑞士一位市政长官设宴款待巴特列时对他说：“您的访问使我们倍感荣幸，您来自乌拉圭，来自美洲的瑞士。”巴特列则在答辞中表示：“我很荣幸来到瑞士，来到欧洲的乌拉圭。”这一说法从此被乌拉圭人津津乐道，这一称号可谓名副其实。乌拉圭人处事平和，社会总体稳定，民主观念、法制观念深入人心；较高比重的中产阶级避免了贫富过度分化，社会福利领域的法律保障达到甚至超过发达国家水平；国民文化程度较高，文盲率系拉美最低，蒙得维的亚大小剧院、影院上映的剧目、影片与欧洲保持同步。

1950 年，乌拉圭国家足球队在巴西逆转击败巴西队，再夺世界杯冠军。在球场上使阿根廷、巴西这样的周边大国俯首称臣，登顶世界足坛，对于小国寡民的乌拉圭来说是历史性的壮举，乌拉圭人的民族自豪感随着“天蓝军团”（*la Celeste*）的胜利冲向天际。

这一切让许多乌拉圭人相信自己的国家不同于其他拉美国家，是个“小而精”的幸福国度。然而，也有审慎的乌拉圭人认为浮华的景象隐藏了仍亟待解决的问题，冷眼观世者的代表就是“45 一代”（*Generación del 45*）。他们针砭时弊，指出乌拉圭的经济繁荣过度依赖于国际市场对农牧业初级产品的需求，国家工业化进程囿于缺少资金、装备、能源、技术人才而举步维艰，民主体制远未形成传统，

首都工人区和地方农牧民的贫苦状况构成了福利社会的背面，对印第安人、黑人、印欧混血人的歧视现象普遍存在。“45 一代”通过文学、表演、绘画将一个真实、脆弱的乌拉圭展现在世人面前。

50 年代，乌拉圭政坛的主流思想是新巴特列主义(*neobatllismo*)。这一政治理念的代表人物是何塞·巴特列之侄，1947 年出任总统的路易斯·巴特列 (*Luis Batlle Berres*)，其主旨是大力推进工业化进程，广泛施行社会福利政策。

巴特列认为，推进工业化可以拉动贸易、增加就业，有助于乌拉圭实现快速发展。巴特列政府进一步强化了进口替代工业化政策：政府通过财税政策为工业部门减负并给予补贴；采取关税保护主义措施，限制工业制成品进口，鼓励工业原材料进口；利用进出口配额制使对外贸易服务于工业发展；通过管控汇率，从农牧产品出口商手中低价买入美元，转而向进口商高价卖出，此中利润经由共和国银行以低息贷款等形式最终投入工业生产领域。这种转移支付性质的做法引起了牧场主的强烈不满。

巴特列同样奉行国家干预主义，认为国家应有效控制战略部门和基本民生服务。为此，巴特列政府将部分外资私营企业国有化，新成立的事业单位包括蒙得维的亚交通管理局 (*Administración Municipal de Transporte, AMDET*)、国家铁路管理局 (*Administración de Ferrocarriles del Estado, AFE*)、国家医疗卫生工程建设管理局 (*Administración Nacional de las Obras Sanitarias del Estado, OSE*)等。与此同时，公职人员队伍人数激增，国家成为最大的“用人单位”。

在社会福利方面，巴特列与其伯父观点一致，反对阶级斗争论，但认为国家有义务营造和谐的劳资关系，并在处理双方分歧时照顾弱势群体。1947年，政府成立国家基本生活保障理事会（*Consejo Nacional de Subsistencias*），调控生活必需品物价水平。在巴特列看来，公正的社会可以有效避免社会冲突的发生，是良好社会秩序的保障；教育、医疗等公共事业的发展会创造就业，公职人员人数增多，中产阶级的人口比例就会上升，而中产阶级会构成社会矛盾的防火墙。

然而，随着工业的发展，工人数量不断增加，工会组织发展壮大。在薪资谈判和维权运动中，劳动者逐步形成了较为明确的阶级意识。

巴特列执政末期，红党内部出现了两派力量，一派是巴特列的支持者，被称为“15号名单”（*Lista 15*）；另一派是何塞·巴特列的直系后代领导的“14号名单”（*Lista 14*）。在1950年的大选中红党战胜白党，而投票结果显示在红党党内竞争中，“15号名单”较“14号名单”略胜一筹。然而出自“15号名单”的新总统上任仅一年，白党就联合“14号名单”推动修宪以限制总统权力。经过全民公投，1952年宪法（*Constitución de 1952*）于3月1日生效，新宪法设立政府理事会（*Consejo Nacional de Gobierno*）行使国家行政权，这样，即便巴特列日后再次就任总统，其权力也已被稀释。

新巴特列主义推动了乌拉圭工业的发展。1945至1955年的十年间，乌拉圭的工业产值增速在全世界名列前茅，食品业、纺织业发展迅速，冶金工业、电力工业、橡胶工业、化学工业得到全面发展。

工业化进程使无产阶级逐渐壮大，公职人员数量增加扩大了中产阶级的人口比例。此时的乌拉圭社会贫富分化程度有限，社会阶层间可实现纵向流动，社会领域的法律法规构建了福利社会的基本框架。

然而，外部环境的变化再次对乌拉圭的国家命运产生了决定性影响。首先，50年代中期欧洲国家逐渐恢复国力，进口需求下降；其次，朝鲜战争结束，战时出口拉动效应消失；最后，1954年美国国会通过《480号公共法案》（*Ley Pública 480*），对美国农产品实施政府补贴，乌拉圭农产品的国际竞争力遭到削弱。

上述因素的共同作用使乌拉圭对外出口受到沉重打击，比索随即贬值。商人们为了保持利润，纷纷提高物价，造成通货膨胀节节攀升，1947年6%，1955年10%，1958年升至20%。工业方面，进口生产原料成本增加，而国内市场需求有限这一抑制工业发展的结构性问题此时更加凸显，很多工业基础设施难以为继。在激烈的国际市场竞争中，许多工厂倒闭，失业人数随之上升。农牧业陷于停滞状态，牧场主不愿投入资金进行技术改良，而是通过买卖土地投机渔利或将资金存入银行坐收利息。

进出口萎缩导致国家税收下降，而财政开支却难以缩减。国家必须支付公职人员薪资、养老金、补助金以及福利社会的各类开销。这一时期曝光出的政府腐败案件更使国内形势雪上加霜。以外贸配额换取选票、以权谋私、卖官贿选……政治圈似乎成了谋取特权的俱乐部。反对派抓住时机，揭露、批驳红党政府的执政劣迹，将一切归咎于新巴特列主义。

此时，传统两党外出现了一股新的政治力量，即纳尔多内（*Benito Nardone*）领导的“农村主义派”（*ruralismo*）。纳尔多内将中小农牧场主作为自己的票仓，着力批驳政府长期以来重城市、轻农村的做法，他充分利用广播开展宣传，其广播化名奇科塔索（*Chico Tazo*）家喻户晓，更为重要的是无线电波可以把他的声音带到乌拉圭最偏远的牧场。纳尔多内尤其重视做低收入农牧场主的工作，甚至为此造词，他将“靴农”（*botudos*）与“帽农”（*galerudos*）区分开，前者是靴踏泥泞的低收入农牧场主，而后者是礼帽饰面的高收入农牧场主。纳尔多内很清楚，“帽农”是白党埃雷拉派的忠实选民，“靴农”才是农村主义派争取的对象。纳尔多内的竞选策略行之有效，其支持率逐渐可观，于是他与红、白两党同时开启谈判，并最终加入白党并与埃雷拉派结盟。最终，白党赢得 1958 年大选，结束了红党长达 92 年的执政时期。

白党首届集体政府（*primer colegiado blanco, 1959-1963*）面临的当务之急是如何应对国内愈演愈烈的经济危机。1959 年 12 月，经济部长阿西尼（*Juan Eduardo Azzini*）大幅度调整国家经济政策，放弃国家干预主义，转而施行自由主义经济政策。阿西尼取消了各类旨在推进工业化的政府补贴、外贸导向及汇率调控；实施货币、外汇政策改革，用自由市场汇率取代多重汇率制（*sistema de cambios múltiples*）。改革措施导致比索大幅贬值，美元对比索汇率由 1:4 变为 1:11；通货膨胀高企，由 1958 年的 20% 升至 1960 年的 31%，以比索计薪的广大民众的收入缩水。

在自由主义经济政策环境下，工业部门丧失了政府补贴，需要在

本币贬值的情况下应对自由涌入的进口商品的竞争和冲击。遭受致命打击的乌拉圭工业开始大规模辞退工人。失业救济、公职人员薪资、养老金等公共开支使国家财政不堪重负，1961年乌拉圭政府与国际货币基金组织签署贷款意向书。

在新的政策环境下，农业部门获得了更为有利的发展条件，然而面对比索贬值的形势，众多农牧场主不愿投入资金提高生产率，而是通过买卖土地赚取短期收益或将资金存入银行持币观望。

1959年古巴革命胜利，同年菲德尔·卡斯特罗访问乌拉圭，1961年切·格瓦拉访问乌拉圭。由于担心社会主义思想在拉美传播，美国加强了对拉美国家的发展援助，肯尼迪倡议建立的“争取进步联盟”（*Alianza para el Progreso*）就是这一政策的体现。在与“争取进步联盟”和联合国拉美经委会（*Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Cepal*）协调后，乌拉圭政府建立了投资和经济发展委员会（*Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico, CIDE*）并责成其对乌拉圭经济进行深入调研。1963年调研报告发布，报告通过详实的数据反映出乌拉圭经济社会情况，分析了造成经济危机的深层次原因。报告指出，乌拉圭经济社会结构性弊端包括土地所有制不合理、技术发展滞后、内需不足、社会分配体制不健全等。同年，投资和经济发展委员会提出了应对危机的三项原则：首先，面对未来十年建立应对和预防危机的长效机制；其次，鉴于结构性问题相互关联，应协调各部门出台应对危机的一揽子政策措施；最后，政府、劳方、资方应积极开展社会对话，缓解劳资矛盾，共同营造良好投资环境。然而，

实际情况是上述原则无一得以实现，投资和经济发展委员会的努力前功尽弃。

与此同时，乌拉圭的经济社会情况迅速恶化。通货膨胀高企，比索不断贬值，薪资购买力下降，失业率攀升，投机行为泛滥，社会动荡加剧。人们纷纷将资产转移到国外，国内经济形势每况愈下。

面对危机，劳动者进一步团结起来。1964年，不同意识形态的工会组织联合成立了具有阶级性质的全国劳动者大会（*Convención Nacional de Trabajadores, CNT*）。

1965年，多家银行破产，成千上万乌拉圭人的储蓄付之东流，比索币值直线下跌，社会冲突已不可避免。4月6日，工会发起总罢工，50万乌拉圭人响应号召，抗议示威活动风起云涌。此时，政府已无力控制局面，工会组织和反对派就应对危机各抒己见。全国劳动者大会提议召开人民会议（*Congreso del Pueblo*），工人、农牧业生产者、商业员工、公务员、教师、学生纷纷响应。人民会议的目标本是组建广大民众的维权平台，但最终发展为要求乌拉圭经济社会深层次改革的社会呼声。人民会议要求进行土地改革，对银行业和对外贸易实行国有化并最终建立一个没有剥削者和被剥削者的社会。

值得一提的是在此时期建立起来的图帕马罗斯民族解放运动（*Movimiento de Liberación Nacional - Tupamaros, MLN-T*）。在古巴革命的启迪下，阿蒂加斯省糖业工人联盟（*Unión de Trabajadores Azucareros de Artigas, UTAA*）领导人森迪克（*Raúl Sendic Antonaccio*）于1963年建立该组织，这是一个反资、反帝、反寡头，力图通过武

装斗争夺取政权的具有马克思主义性质的革命组织。图帕马罗斯民族解放运动与乌拉圭共产党、乌拉圭社会党等左翼政党的区别在于，后者主要依靠群众运动积蓄力量，而前者则认为武装斗争是民族解放的唯一途径。1963年图帕马罗斯民族解放运动实施了首次“直接行动”（*acción directa*），夺取了新埃尔韦西亚市射击俱乐部的武器装备。

此时，白党的第二届集体政府（*segundo colegiado blanco, 1963-1967*）已是风雨飘摇。1966年，修宪公投与大选同时举行，内容各异的修宪草案对应颜色各异的公投选票，最终集合传统两党多数派意见的橙色选票胜出（*triumfo de la hoja naranja*）。新宪法结束了集体政府的执政模式，回归总统制，采纳投资和经济发展委员会的部分建议，如建立规划和预算办公室（*Oficina de Planeamiento y Presupuesto, OPP*）协助经济部开展工作。大选方面，红党成功翻盘，但新任总统赫思迪多（*Óscar Gestido*）的经济政策频遭质疑。危机的持续使各类罢工、抗议示威活动愈演愈烈，企业界也谴责政府施策不力。无奈之下，政府只得盲从国际货币基金组织的建议，而这又导致工业贸易部长和财政部长辞职，社会动荡进一步加剧。为控制局势，赫思迪多宣布实行紧急安全措施（*medidas prontas de seguridad, MPS*）。1967年12月，赫思迪多因心梗逝世，副总统帕切科（*Jorge Pacheco Areco*）继任总统职务。

帕切科上台后即取缔社会党、乌拉圭无政府主义联合会（*Federación Anarquista del Uruguay, FAU*）、东岸革命运动（*Movimiento Revolucionario Oriental, MRO*）、革命左翼运动

(*Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR*) 等左翼政党，勒令反对派日报《时代报》(*Época*)、《旭日报》(*El Sol*) 停刊。

帕切科出人意料地吸纳企业家进入内阁，此举导致文化部长、劳工部长相继辞职。1967年，乌拉圭通货膨胀率高达136%，比索对美元贬值至250:1，由此引发的罢工、游行示威遭到强力镇压。6月13日政府再次启动紧急安全措施。根据宪法第168条，紧急安全措施适用于外敌侵略和严重内乱之情形，执行期间寓所不受侵犯、司法人身保护(*hábeas corpus*)等公民自由权利自动中止；政府须在采取有关措施24小时内通报国会并服从国会相关后续安排。然而，每当国会决议解除紧急状态时，政府旋即宣布重新启动紧急安全措施。如此周而复始，1968至1971年间，国家紧急状态总计1117天，镇压的螺栓越拧越紧。不畏高压的学生和工人多次与警方发生冲突，1968年8月14日，共和国大学牙医学系学生阿尔赛(*Liber Arce*)死于冲突，8月14日自此成为乌拉圭学生运动的重要纪念日。1968至1969年间，政府频繁绕开国会，通过行政法令施政，帕切科成为强人政治的主角。政府对3万名公务员进行军事化管理，在实行新闻审查的同时查封了部分教育机构。部分舆论认为时局需要这样的“强人”平定社会动荡，尤其是应对民族解放运动的挑战；而同样有人对帕切科漠视法制的威权主义倾向表示担忧。

在经济方面，为应对通货膨胀，政府成立了生产、价格和收入委员会(*Comisión de Productividad, Precios e Ingresos, COPRIN*)，同时冻结了物价和工资。然而，此举对工薪阶层来说是雪上加霜，因为投

机行为和黑市交易使物价继续蹿升。

1968 至 1971 年间，民族解放运动活动频繁，制造了多起袭击、绑架事件。绑架对象包括政府高官、外交使节等，被绑人员被关入人民监狱（*cárceles del pueblo*）；政府同样俘获了一批图帕马罗斯游击队员，其中就包括森迪克本人。然而游击队员多次成功越狱，最著名的一次是 1971 年 9 月 6 日 111 名游击队员集体从卡莱达斯角监狱（*Penal de Punta Carretas*）成功越狱。当月，帕切科下令设立联合参谋部（*Estado Mayor Conjunto, ESMACO*），使用军队打击民族解放运动，甚至对被俘人员施加酷刑。与此同时，死亡突击队（*Escuadrón de la Muerte*）等极右组织同样通过暴力手段兴风作浪，以工会、政党、教堂和学校为目标发动恐怖袭击。

1970 年，反对帕切科主义（*pachequismo*）的独立人士、左翼人士联合红、白两党的异见人士呼吁建立反对派阵线，号召恢复公民自由和民主体制，并提出了应对国内经济社会危机的替代方案。1971 年 2 月 5 日，政党联盟广泛阵线（*Frente Amplio, FA*）正式成立，26 日成千上万的广阵成员在蒙得维的亚市政府广场举行了首次大规模示威活动。

60 年代是动荡不安的岁月，经济危机使乌拉圭人忘却了“美洲瑞士”的荣耀。日渐贫苦的中产阶级看似与文化生活渐行渐远，国家在文化领域的投入更是微乎其微。然而，自强不息的文人志士依然在批判中探寻救国图强的出路。这一时期的文人志士中左翼人士居多，与以作家为主的“45 一代”相比，更多的社会学家、经济学家、历史学家

和音乐家加入到“60 一代”（*Generación de los 60*）的行列中。

60 年代是乌拉圭文化多产、蓬勃的十年，这与同时期经济的窘迫形成对比。文学艺术家的创作热情感染着民众，而广大受众的鉴赏力反哺着创作的灵感。文学出版方面，《乌拉圭百科全书》（*Enciclopedia Uruguaya*）、乌拉圭文学史丛书《东岸志》（*Capítulo Oriental*）、畅销月刊《远征笔记》（*Cuadernos de Marcha*）等是那个年代的经典出版物。

“60 一代”在关心国家前途命运的同时，将更多的关注投向整个拉美大陆，将拉丁美洲视为“大祖国”（*patria grande*）。

1971 年乌拉圭举行大选，帕切科与副总统候选人博达贝里（*Juan María Bordaberry*）组成搭档谋求连任，为此他发起公投试图修改宪法中禁止总统连任的条款。全国争取连任联盟（*Unión Nacional Reelectionista*）同样考虑到修宪失败的可能，为此同时提名博达贝里与萨贝利（*Jorge Sapelli*）搭档参选。

此次大选中，红党和白党各有两份名单参选，广泛阵线虽未独立参选，但也通过基督教民主党（*Partido Demócrata Cristiano*）渠道参加了选举。选举期间，民族解放运动宣布暂时停火，这是因为广泛阵线的部分成员对其持同情支持态度。

1971 年选举是乌拉圭历史上首次义务选举，也是首次允许普通士兵参加的选举。当局作出这一调整，期待从士兵群体得到选票支持。选举结果揭晓，尽管关于总统连选连任的修宪案未获通过，全国争取连任联盟的替代方案博达贝里与萨贝利组合仍以 41% 的选票胜选，但

胜幅极其微弱，仅领先白党 12000 票。白党指责当局选举舞弊，声称在计票过程中有几个选票箱不胫而走。

广泛阵线成为选举中的黑马，获得了超过 18% 的选票，这是乌拉圭左翼力量历史最好选绩的两倍，广泛阵线一举成为乌拉圭政坛第三大政治力量，突破了长期以来乌拉圭两党政治的传统格局。

博达贝里就任总统后，军方对政务的介入愈加频繁，军队已不是单纯的暴力机关，而是将更多的国家权力抓在手中。本应由司法机关审理的经济案件改由军事机关处置。

选举期间的短暂停火过后，民族解放运动继续开展反政府行动，军队随即加大了镇压力度。国会表决通过了有关国家进入战争状态和中止公民权利的法案，乌拉圭由此进入内战状态。不久，《国家安全法》颁布实施，司法人身保护被废止，被捕人员的基本权利被剥夺。法治国家的构架开始分崩离析。

军警联合力量开始在全境范围内排查嫌犯。嫌犯的定义变得越来越模糊。工会人士、学生、知识分子，凡是没有明确表示支持政府的人员都是嫌犯，任何对政府的批评都是对国家的威胁。新闻媒体终日播放各类通缉令，号召民众揭发检举。

1972 年间，军警力量数次重创民族解放运动，逮捕了该运动主要领导人，“人民监狱”被逐一捣毁。时至 9 月，游击队已被彻底剿灭。

1973 年 2 月，博达贝里任命弗朗塞萨（*Antonio Francese*）出任国防部长，但是陆军和空军对此表示反对。根据宪法，总统是乌拉圭武装力量的总司令，军方公然与总统唱反调，可见国内危机已上升至

制度层面。不久，军队占领国家电视台，公开表示不会服从弗朗塞萨的命令。博达贝里转而寻求民众支持，但回应寥寥，只有海军司令受命派兵驻扎在蒙得维的亚老城区，但不久海军士兵亦发起兵变。一时间，军事政变的氛围笼罩全国。

2月9、10日，军方发表第4号、第7号公报（*comunicados 4 y 7*），内容涉及打击腐败行为、终止偿还外债、解决失业问题、刺激出口贸易等国计民生的重要方面。公报内容完全超出了宪法赋予军队的职责权限，俨然一份施政纲领。左翼力量一度认为军方是在效仿贝拉斯科（*Velazco Alvarado*）将军在秘鲁推行的进步主义实践，并通过全国劳动者大会与军方接触，但军方的答复直截了当：其立场与左翼思想水火不容。此时的博达贝里既无军队辅佐，亦无民意支持，只得接受军方提出的条件。双方于2月12日在博索兰萨空军基地签订了《博索兰萨协议》（*Pacto de Boisso Lanza*），国家安全理事会（*Consejo de Seguridad Nacional, COSENA*）随之成立。理事会成员包括共和国总统、国防部长、内政部长、外交部长、经济部长、规划和预算办公室主任、陆军司令、海军司令、空军司令以及联合参谋部参谋长。显然，国家安全理事会的设置是违宪的，在这一机构中军队高层与总统平起平坐，不再接受总统领导。

可以说，1973年2月是乌拉圭慢镜政变（*golpe en cámara lenta*）的开端。尽管游击队已被剿灭，博达贝里仍以国家处于危险状态为由向国会提案，阐释军方参与国家管理的合理性和必要性。国家安全理事会成为军-民政权（*régimen cívico-militar*）的执行机构并全面介入

国家管理，例如通过建立全国教育理事会（*Consejo Nacional de Educación, CONAE*）将各类教育机构的自治权收归中央。

1973年4月，军方指控广泛阵线参议员艾罗（*Enrique Erro*）串通游击队残余力量，军事法庭要求国会撤销其豁免权。参议院拒绝就范。6月，军方要求弹劾艾罗，国会就是否启动弹劾程序进行了表决并以49票反对、48票赞成的结果否决了弹劾动议。这一事件成为发动政变的理想借口。6月27日，博达贝里下令解散国会及地方议会，军队随即接管广播电台及全部国有企业，强化新闻审查制度，取缔公民集会自由。

至此，乌拉圭宪政彻底沦陷，独裁统治大幕拉开。■

2020.02.05