

国际关系

美古关系中的关塔那摩 供水危机及影响*

徐 睿

内容提要：《普拉特修正案》确认了美古两国对关塔那摩湾的交割，该条约至今依然对美古关系有着深远影响。作为美国历史上首个海外基地，关塔那摩最初不堪重任。为了解决基地供水问题和防卫漏洞，双方经历了漫长谈判。随着历史背景的变迁，谈判焦点也有所转变，从最初美国要求扩大基地的用地规模，向着推动基地和古巴本土分裂的方向转变。卡斯特罗把水资源看成实现政治和外交目标的工具，选择在基地处于枯水季时突然停止供水。作为反制措施，肯尼迪总统及继任的约翰逊总统趁机推出早已秘密实施的以海水淡化为主和海外运输为辅的“供水自主计划”，同时大量裁撤基地内的古巴劳工，以此强化对古巴的经济制裁，斩断关塔那摩与古巴本土的联系。供水危机使美古关系的重点转向以经济制裁为主的非传统安全领域，在全球层面也推动着美苏转向和平利用核能的竞争，尤其是以核能发电为动力、海水淡化技术为基础的“水外交”博弈。

关键词：亚特拉斯河 关塔那摩 海水淡化 海军基地 水外交

作者简介：徐睿，南开大学历史学院拉丁美洲研究中心博士研究生。

中图分类号：D871.2 **文献标识码：**A

文章编号：1002-6649 (2019) 05-0132-22

* 本文是2019年教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“独立以来拉美主要国家的社会转型研究”（编号：19JJD770007）的阶段性成果。

关塔那摩^①供水危机于1964年2月6日中午爆发，卡斯特罗以美国海岸警卫队非法扣押在“公海”捕鱼的古巴渔民为由，正式下令关闭了连接基地和亚特拉斯河（Yateras Water）之间的供水管道。古巴凭借本国的水资源进行了报复，选择在枯水季停止向基地供水。然而，美国非但没有妥协，反而提前摆脱了两国早年签署的供水协议，加速推动关塔那摩成为冷战期间美国在政治、经济和外交领域全方位制裁古巴的“棋子”。危机期间，美国海军一方面合理调度舰船运水，另一方面大力开展以核能为动力的海水淡化研究，并高效地将研究成果用于解决基地的供水危机。因而，供水危机不仅反映出冷战期间美国与其盟国在“水外交”^②上的合作，更凸显了关塔那摩在传统军事功能上的转变，以及其在维护美国在加勒比海军事基地体系中的重要地位。

国外学界特别是美国学界对关塔那摩有着相对深入的研究，关注的焦点多是基地的法律地位、人权问题以及政治学和法学相关的热点问题。涉及跨界供水的历史研究不仅少，而且仅是这些成果中的只言片语。^③国内学界对美国关塔那摩海军基地的供水问题鲜有涉猎。^④简言之，学界对美古之间关塔那摩问题中“水”的作用疏于分析，欠缺探讨基地在海权思想变革中与古巴革命的互动。在解读大量史料的基础上，笔者认为供水危机导致美国加深了对古巴的制裁强度，使制裁向着非传统安全领域转变，并且基地供水管道的废

① 关塔那摩（Guantánamo）既可表示美国关塔那摩海军基地，又可表示古巴的关塔那摩市。本文中“关塔那摩”等同于“基地”。1898年美西战争中，美国趁援助古巴独立之机占领关塔那摩海湾。1903年，海湾被美国租用，辟为海军基地。海湾呈葫芦形，口朝南，分内、外两港。内港港域宽阔，古巴的博克隆和凯马内拉商港位于“葫芦”腰部两侧。外港及其邻近海岸为美国海军基地地区，商船可经此出入，但不准在禁区锚泊。外港西岸是沼泽地，东岸为丘陵地。基地主要设施在东岸，建有海军陆战队兵营、机场、医院和多座军用码头。

② 有学者强调了美国对跨界水资源引发纷争的关注，并列出了全球八大国际流域，然而其中唯独缺失了长期被美国视为“后院”的拉美。考察亚特拉斯河对关塔那摩基地供水的重要性有助于提升对美国全球水外交战略的认识。参见李志斐：《美国的全球水外交战略探析》，载《国际政治研究》，2018年第3期，第78页。

③ 例如 M. E. Murphy, *The History of Guantánamo Bay 1494 - 1964*, Guantánamo Cuba: U. S. Naval Base, 1964; Stephen Irving Max Schwab, *Guantánamo, USA: The Untold History of America's Cuban Outpost*, Lawrence Kansas: University of Kansas, 2009; Jana A. Lipman, *Guantánamo: A Working - Class History Between Empire and Revolution*, Berkeley: Berkeley University of California Press, 2009; Jonathan M. Hansen, *Guantánamo: An American History Vol. 2*, New York: A Division of Farrar Straus and Girous, 2011.

④ 国内学者对关塔那摩的研究较少，一些成果仅局限于政治学和法学领域，重点关注的是关塔那摩监狱的合法性以及人权问题，相关的历史研究成果鲜有涉及。具体参见王孔祥：《美国在关塔那摩监狱的法律分析》，载《法治研究》，2014年第4期；曹琳琳、李敢：《国际人权保障公约实施中的困境——以美国对关塔那摩“在押人员”处置为例》，载《社科纵横》，2012年第3期等。

弃极大地削弱了关塔那摩和古巴的联系。在冷战的背景下，基地“供水自主计划”的成功成为美国在全球实施水外交的重要开端。因而，对该问题的研究既有助于认识跨界水资源的外交价值，也有助于理解关塔那摩问题对美古关系的影响。

一 美古关系中基地“供水协议”与演变

作为美国历史上首座海外军事基地，“关塔那摩”长期遭受着供水问题的困扰。根据《普拉特修正案》^①第七条的规定，美国于1903年“依法”占据了关塔那摩。或许在最初的谈判中美国再接再厉，再染指距离基地仅4.7英里的亚特拉斯河也并非完全不可能。然而，即使在帝国主义时代，这也颇有些不切实际，除了古巴的强烈反弹和国际压力外，也有美国自身因素。在海军基地的选址上，美国海军一些权威人士认为，就算选在基韦斯特（Key West）也胜过关塔那摩一筹。^②美国海战学院首任院长卢斯（Stephen B. Luce）担心基地在后勤供应上的缺陷在战时会非常突出，“虽然那里在未来会变得重要，但作为‘永久基地’并不合适”^③。海军作家比勒（Commodore Beehler）指出，“那里的新鲜水供应有些糟糕，水被存储在携带着较小水箱的小型蒸汽船上，并进行远距离的跨湾运输”。^④基地最高指挥官康宁（Merritt Sherman Corning）也曾向来访的英国人里奇（Stephen Leech）吐露了在美国海

^① 《普拉特修正案》（The Platt Amendment）是由美国参议院外交委员会主席奥维尔·普拉特提出、美国总统麦金莱于1901年2月签署的作为陆军拨款法案补充条款和古美关系的修正案，之后作为附录写入了古巴宪法，从而使法案对美国 and 古巴双方产生名义上的法律效力，最终导致了古巴实际上处于美国的“被保护国”地位，防止其他老牌殖民国家染指古巴。

^② Eric A. Sibul, “Rails to America’s Gibraltar: Naval and Military Policy and Politics and the Florida East Coast Key West Extension”, in *Rail Road History*, No. 207, 2012, p. 66. 由于国会拨款有限，关塔那摩的建设首先必须过国会这道关，而多数持反对意见的国会议员认为此处“四周环山，供水困难”。此外，美国海军在和其他军种激烈竞争外，在其内部也逐渐分化为以支持基韦斯特港为代表的“国内基地派”和以支持关塔那摩湾为代表的“海外基地派”，其中，反对派的代表主要是海战学院首任院长卢斯和随美国海军出访过意大利、德国以及奥匈帝国而得名的著名海军作家比勒。

^③ Stephen B. Luce, “The Naval and Its Needs”, in *The North American Review*, Vol. 193, No. 665, 1911, p. 102.

^④ Eric A. Sibul, “Rails to America’s Gibraltar: Naval and Military Policy and Politics and the Florida East Coast Key West Extension”, in *Rail Road History*, No. 207, 2012, pp. 68–69.

军官中普遍流行的关于基地位置无价值的观点^①，颇有预见性地认识到了供水及其相应的驻防问题。与普通军需物资补给不同的是，供水对基地未来的影响是全方位和基础性的，决定了基地未来在政治、经济、外交、文化上的潜能发挥。尽管基地供水隐患较为严峻，但美方在具体的实践上明显拖沓。

由于基地在初期规模较小以及古巴政府的合作，供水问题更多源于地理、降水量和土壤在内的自然因素。首先，基地位于比较孤立的古巴东南角，扼守着向风海峡及其周边的重要航道，既能够采取海运补给的方式运水，也能就地取材实施海水淡化处理。其次，基地所处地区的气候干旱少雨，降水也不稳定。况且，在雨水收集上也有诸多不便，即使掘井汲取有限的地下水也是杯水车薪，终究无法与高效、长远的管道供水相提并论。最后，关塔那摩湾土壤疏松多孔，地表植被稀疏，多为低矮灌木丛，沙石易受冲刷。到了雨季，雨水常穿透土壤，偶尔渗进混凝土里。虽然周边植物茂盛的马埃斯特腊山脉蕴藏着丰富水源，但碍于取水成本和难度，基地选择在北多罗角（North Toro Cay）修建大型蓄水池。工程的施工不仅难度较高，还要兼顾池底和池壁的密封性。然而，再好的蓄水池本身也并不生产水，地下水的供应量也有限，而依托制海权的海运补给在战时易遭封锁，海水淡化技术当时尚不成熟，眼下最可靠的供水方式还是管道。

供水问题与美国海军战略间的矛盾随着时间的推移在不断加剧，为了使基地能够更好地保护加勒比海和巴拿马运河，美国在和古巴的谈判中提出了“港口交换”的策略。^②德国的挑战使美国决定在加勒比海举办声势浩大的冬季演习，但基地的供水不足在细节上可能引发的诸多问题令人焦虑。况且，此处地形与沙俄在辽东半岛的亚瑟港相似，常使人联想起日俄战争的教训。^③

^① 除了文中提及的理由之外，持反对观点的理由还包括：（1）没有熟练的劳工；（2）没有经由陆路的直接通信；（3）位于国外很难争取到国会为提升基地建设而投入的经费；（4）港口需要大改造，那里没有贸易和商业推动；（5）气候不健康，士兵容易染上疟疾和其他热带疾病；（6）关塔那摩位于地震带，在1908年爆发两起地震；（7）北部海岸暴露给敌人，且不利于防守，在敌人登陆之时也不宜防卫，背后易遭突袭。参见 Mr. Leech to Sir Edward Grey, *South and Central America: Further Correspondence (Folder 3)*, Confidential Print: Latin America, 1914, FO420/258.

^② 自1903年签约之日起，美国便有“港口交换”的想法，这一计划由海军指挥官罗杰斯于1906年5月2日首先提出。参见 Stephen I. M. Schwab, *Guantanamo USA: The Untold History of America's Cuban Outpost*, Kansas: University Press of Kansas, 2009, p. 101.

^③ Stephen B. Luce, “The Naval and Its Needs”, in *The North American Review*, Vol. 193, No. 665, 1911, p. 103.

尽管美国先期已占据了波多黎各和古巴，但彼时基地的优势并未显现。^① 为了打破僵局，美方想用巴伊亚宏达（Bahia Honda）换取关塔那摩附近的水源区以及对基地防卫有重要价值的土地。^② 面对各种威逼利诱，古巴以“民族主义”和“政府换届”为挡箭牌来推脱、搪塞，除偶尔在国内政治和经济动荡时例外。^③ 两次世界大战期间，美国在加勒比海的基地建设普遍得到升级、完善，“港口交换”方案愈发黯然失色。1934年5月24日，罗斯福总统咨询了海军部有关巴伊亚宏达的看法，海军部认为：“波多黎各、维京群岛以及一些大陆港口所提供的补给非常充足，从军事角度来看，根本没必要启用关塔那摩。”^④ 但在五天后两国重新签署的新协议中，基地得以再度保留。此后，到了形势紧张的1939年，基地的供水问题迫在眉睫。1939年3月17—25日，德国舰队及其补给船造访了多米尼加的萨马娜湾。美国的冬季演习也规模空前，基地耗水量自然水涨船高。麦科伊认为，“1940年以前关塔那摩想要发展成为主要基地会面临众多困难，其中，从古巴购水的成本过高是一个关键因素。”^⑤

在美国和古巴的供水协议尚未达成之际，基地的供水需求只能暂时通过升级和改良现有供水系统来应急，同时也要变换思维，积极谋求和古巴第三方私营供水公司进行所谓的“合作”。基地现有的供水方式依赖多种交通工具的协同运作。例如陆路运输体系分为铁路和公路运输，具体是先让卡车将关塔那摩市的新鲜水运送到凯马内拉（Caimanera）和德斯科（Desco），再经铁路周转运回基地，与此同时，海运补给则照常进行。^⑥ 实质上，上述做法与管道供水相比不够划算。经国务院同意，美国海军部选择和古巴的私人供水公司合作，开始打起了对方特许经营权的主意。^⑦ 况且，古巴大多数供水系统非

^① Stephen I. M. Schwab, *Guantanamo USA: The Untold History of America's Cuban Outpost*, Kansas: University Press of Kansas, 2009, pp. 91–92. 1903年2月16日，古巴帕尔玛总统同意将关塔那摩租赁给美国作为加煤站和海军基地，美国罗斯福总统在1903年2月23日正式联合署名租赁条约。

^② Stephen I. M. Schwab, *Guantanamo USA: The Untold History of America's Cuban Outpost*, Kansas: University Press of Kansas, 2009, p. 115.

^③ Bradley Reynolds, *Guantánamo Bay, Cuba: The History of an American Naval Base and Its Relationship to the Caribbean, 1895–1910*, PH. D., University of South Carolina, 1982, p. 184.

^④ Sumner Welles to President Roosevelt, “May 24, 1934, Documentary History of the Franklin D. Roosevelt Presidency”, in George McJimsey, *Cuba, the Good Neighbor Policy, and the Abrogation of the Platt Amendment*, LexisNexis Vol. 192003, p. 465.

^{⑤⑥⑦} Mary Ellene Chenevey McCoy, *Guantánamo Bay: The United States Naval Base and Its Relationship with Cuba*, PH. D., University of Akron, 1995, p. 146, p. 61, p. 168.

国有，众多私人供水公司为此大开方便之门。^① 1938年4月，舒格公司（Henri Schueg Chassin Company）竞标成功。^② 次年，供水系统正式动工。工程建成后将包含柴油驱动的深井泵、12英里长的铸铁管道，两座建在地下的大型贮水池以及一处水净化和处理厂。到了1942年3月，基地指挥官韦勒（George Weyler）敦促上级部门努力争取舒格公司的管道特许经营权，依托负责基地建设的斯奈尔公司（Snare Corporation）修建一条新管道。至此，通向基地的供水管道共有两条，一条为舒格公司所有，另一条归美国所有。

二战期间的特殊环境使美古两国间的供水协议充满了“不平等”和“不规范”，美国始终在争取古巴以一年为延长期限的口头承诺和双方走马观花的外交协商之间徘徊。位于基地内的斯奈尔公司经理甘巴（Monolo Gamba）质疑古巴对供水设施的防务和运营能力，敦促韦勒尽快采取行动。尽管已经有三至四名古巴士兵驻守，韦勒还是在没有事先征得对方的同意下派出了美军。1942年协议没有明确规定供水体系在战后的所有权和运营权。美国希望古巴允许以一年为期，“以1943年6月为起始，在达成正式协议前，每年以口头许诺的方式，延长自己对水厂的运营权，这种局面一直持续了五年。”^③ 由于处在战时，古巴勉强接受，只要求对方须在战后半年内归还。1945年6月13日，美国代理国务卿格鲁（Joseph C. Grew）授意海军部长福里斯特尔（James Forrestal），允许美国海军与舒格公司直接谈判。然而，一个月前，海军助理部长亨塞尔（H. S. Hensel）却并不看好这样的外交谈判，“过去已有过失败案例，今后也不抱希望；同时，交换意见中的任何安排都不能保证在新一届古巴政府中依然有效。”^④ 亨塞尔的分析基本正确，这条作为签署协议的重要前提显然对后来的卡斯特罗政府并不具有多大的约束力，纵使当时的古巴政府庄严承诺，“今后任何情况下，古巴都不会单方面破坏供水系统的正常功能，力求维持向基地持续供水的政策。”^⑤

^① J. A. Consculluela, “National, Municipal, and Privately Owned Water Supply System in Cuba”, in *Journal of American Water Works Association*, Vol. 30, No. 8, 1938, p. 1335. 古巴在1938年共有40处供水系统，其中只有9处是由政府或者市政机构所有，其余31处都是由私人公司控制，但大多数人口的供水都是由国家供水机构负责。

^② 舒格公司原名巴卡第公司（Bacardi Company）。

^{③④} “The Guantanamo Naval Base in United States – Cuban Relations: A Case Study of Incidents and Problems 1945 – 1959”, U. S. Declassified Documents Online, CK2349625758, p. 43, pp. 44 – 45.

^⑤ “Tankers will Meet the Fresh Water Requirement at the Guantanamo Naval Base if the Water Supply Is Shut down by Cuba”, Department of State, February 06, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115583.

至于第二条供水管道的所有权问题，防卫和运营（税收）成了两国谈判的焦点。1945年10月，美国驻哈瓦那大使首先试探性地向古巴国务部提交了一份草案，希望该供水管道只租赁给舒格公司，既不主动先提出售，也不会死守这条建议，若古巴愿意可以重新谈判。然而，到了1946年6月4日，谈判陷入了僵局，古巴同意为美方再延期一年，以便美方能够在这一年内继续合法使用供水设施。同时，在谈判中，美国试图越过古巴政府，单独和古巴私人供水公司签署协议。舒格公司的律师菲亚略（Fiallo）有所察觉，予以强烈驳斥，因为这是违反古巴宪法的。基地指挥官巴特勒（C. E. Battle）最终选择了让步，同意出售供水设施。^①同年9月29日，菲亚略再次在华盛顿与美国驻哈瓦那大使馆二等秘书威尔斯（H. Bartlett Wells）交涉税收问题。在威尔斯看来，供水设施一旦卖给了舒格公司，第二条新建的供水管道的税收可能会增长。菲亚略明白其中之意，直言美国向供水公司征税毫无根据。为了能尽快和古巴达成供水协议，威尔斯没有过多纠缠，因为考虑到为此冒着使古巴人推迟谈判的风险“并不值”。^②1947年4月26日，供水协议正式以书面形式确立。^③根据协议规定，美方不能扩大既有权力或进行领土扩张，认可古巴对新建供水系统所在地的主权。然而，两国签署的供水协议不过是以脆弱的政治互信为基础，形式大于实质，后来巴蒂斯塔政权的垮台导致维持供水协议效力的政治互信崩塌。然而，得益于美国预先规划的一系列供水自给计划，基地在供水危机突然降临时能够从容应对。

二战结束后不久就迎来了冷战，巴蒂斯塔政权努力向美国的政策靠拢，坚决反对共产主义，在1952年和苏联断交，次年宣布国内共产党非法。在国际上，巴蒂斯塔政权积极捍卫西半球的安全与防务原则，其海军也常参与关塔那摩举办的联合军事演习。与此同时，古巴国家主义民族革命党（NRP）和古巴其他民族主义团体没太大的区别，不会妨碍两国当时的友好关系，尽管他们也会对租金上涨及古巴人在基地内工作感到不满。^④供水协议历经多次细微修改，最终以1969年6月22日为限。在这种合作氛围下，基地供水问题潜在地成为了冷战的前沿焦点。总之，美古在基地扩大问题上的一系列谈判并非在割地问题上纠缠，而是为了亚特拉斯河。这条河流在未来的经济价值、

^{①②③} “The Guantanamo Naval Base in United States – Cuban Relations: A Case Study of Incidents and Problems 1945 – 1959”, U. S. Declassified Documents Online, CK2349625758, p. 48, p. 50, pp. 51 – 52.

^④ “Appendix to Frank C. Nash’s Report on U. S. Overseas Military Base, Country Studies: Cuba”, White House, November 01, 1957, U. S. Declassified Documents Online, CK2349288015.

对发掘基地军事潜能战略价值的政治意义、在政治上作为古巴主权尊严和民族主义符号的象征意义等，都深刻塑造了美古关系。

二 古巴革命中的“亚特拉斯河”驻防问题

古巴动荡的形势迫使美国考虑必须以合适的方式干预，防止亚特拉斯河受古巴“反政府”武装的威胁。1958年3月27日，面对古巴革命形势的发展，美国国务院在一封发送给美驻哈瓦那大使的电报里询问，“是否能在古巴政府军无法处理亚特拉斯河周边的紧急状况时，提前允许美军亲自前去保护”。^① 毕竟基地水厂的水泵每天吸取的水都源于这条河。1958年4月2日，美国海军上校奥兰德（Captain Aurand）描述了当地的情况，“现在保护它的小型古巴部队为‘叛军’提供了可乘之机，他们试图接管水源地，持续开展武装运动，以便能和美国谈判”。多数像奥兰德上校那样以军事角度审视局势的美国海军人士都感到心急如焚，认为“既然古巴在口头上默许了美军的进驻要求，我们理应欣然接受。如果那里的供水被切断，就算实施严格配给，基地用水最多也只能维持12天”。^② 然而，一旦美军进驻必将产生巨大的政治后果。巴蒂斯塔会宣称他得到了美国支持，旋即腾出双手全力镇压革命，从而不可避免地改变古巴局势。在出兵问题上，美国国务院稍显克制，在向海军作战部长伯克（Arleigh Burke）传达撤回驻军命令时，略带安抚地解释道，“这在某种程度上完全是出于高层次的政策考虑。”^③

美军对于是否进驻亚特拉斯河水源地进退两难，最终决定进驻是以战术上的短期利益损害了战略上的长期需要，亚特拉斯河的水关系到最终决定古巴局势走向之民心。1958年4月6日，面对美国的驻军要求，巴蒂斯塔欲拒还迎。1958年6月28日《纽约时报》发文辩解道，美军时隔55年后再次登

^① “Background on Use of Marines to Guard Yateres Water System”, Department of State, U. S. Declassified Documents Online, CK2349611568.

^② “Guantanamo Naval Base Water Supply”, White House, April 02, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349310215.

^③ “DOS Request Chief of Naval Operations Admiral Burke Withdraw the Detachment U. S. Marine Guarding the Water Installations Outside of the Naval Base”, Department of State, July 31, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349226193.

陆古巴，是为了履行维护基地供水设施安全的承诺。^① 尽管副国务卿赫特（Christian Herter）和中美洲事务助理斯诺（William Snow）对出兵持反对意见，两个月后，国务院经过反复的思量，“还是决定派遣 15 名海军陆战队士兵按期进驻”。^② 在当年 4—6 月份的两个月内，“水源遭到了三次攻击，分别发生于 4 月 14 日、6 月 12 日和 6 月 14 日，两名古巴政府军士兵遇袭身亡，供水设施未遭破坏”。^③ 古巴哨兵遇袭或基地供水受阻，将会激起美国公众的敌意，可能招致反制措施。然而，在美方决策层看来，古巴目前的小打小闹和“诱使拉美发生革命”相比不足为惧。^④ 反倒是似乎只谋求控制权、并不实际进行破坏的卡斯特罗既体现了捍卫国家利益的姿态，又迎合了大众爱国情感的需求。与此同时，巴蒂斯塔基本默许了美军的进驻，一度使双方相信这将符合彼此间的共同利益。然而，局势的变化使美国逐渐意识到，自己把问题想得“太过于简单化了”。^⑤ 到了 1958 年 7 月 26 日，美国国务院改变了口气，“古巴政府可能现在想逼迫我们履行无法推脱的责任”。

卡斯特罗认为美军进驻亚特拉斯河可能是美国准备正式干预古巴局势的前兆，所以他决定扣押基地内的美方人员作为人质，以此反制美国的干预政策。双方在谈判中加深了彼此之间的猜忌。1958 年 6 月 27 日晚，古巴反政府武装绑架了 24 名为基地服务的美国海军人员，“警告美方停止向巴蒂斯塔提供所谓‘符合逻辑’的支持”。^⑥ 在美方看来，“人质事件”预示着基地供水设施在未来可能遭受损毁或要挟，并且卡斯特罗在释放人质上缺乏诚意加深了这种固有印象。到了 7 月 4 日，4 名美国人和 1 名加拿大人被释放，局面出

① M. E. Murphy, *The History of Guantánamo Bay 1494 - 1964*, Guantánamo Cuba: U. S. Naval Base, 1964. <http://web.archive.org/web/20010624074318/http://gtmo.net/gazz/HISCHP22.HTM>. [2019-03-25]

② “Protection of Guantanamo Naval Base Water System”, Department of State, July 30, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349668484.

③ “Background on Use of Marines to Guard Yateres Water System”, Department of State, n. d., U. S. Declassified Documents Online, CK2349611568.

④ “Memo for John H. Crimmins Coordinator of Cuban Affairs for the Department of State, from General Counsel member Joseph A. Califano, Jr. Regarding Possible Retaliatory Actions by the Castro Government”, Department of State, September 21, 1963, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115559.

⑤ 郭洁：《美国情报界眼中的国际共运（1949 - 1966 年）》，载《当代世界与社会主义》，2009 年第 1 期，第 56 页。

⑥ “Memorandum, Capt. W. F. Brewer, Duty Captain, to the Chief of Naval Operations”, Department of Defense, June 29, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349437716.

现了缓和，但这并不够。^① 美国参谋长联席会议和国防部高度重视此事，提出了针锋相对的反制措施，“若在7月23日前这些措施还不能奏效，将采取进一步行动”。^② 基地指挥官埃利斯（Robert Ellis）适当暂缓了美军的进驻行动，并未擅自做主。实际上，美国国务院也摇摆不定，只要求一旦古巴政府军撤出，美军可自动履行义务。7月25日，古巴方面声称无法继续驻守水源，但未给出明确的理由。四天后，美国国防部海军作战部长办公室政治—军事政策司司长施托尔赫（Robert Storh）因为卡斯特罗拖延归还被绑架的人员，“愈加不信任他的一面之词”^③。在李普曼看来，人质事件造成的影响虽然得到平息，但美古过去友好合作的时代一去不复返了。^④ 美军正是带着这种半信半疑的矛盾心情，前去履行了在7月28日到8月1日期间的保护任务。

在美军进驻这片大部分位于古巴境内的水源区后，古巴各派携起手来共同谴责和抗议，卡斯特罗明智地顺应了民意。虽然在美军驻守期间安然无恙，但美军进驻还是激起了古巴民族主义浪潮，“其中要数卡斯特罗的支持者反对最为激烈”^⑤。古巴社会各界也是群情激奋，声讨之声不绝于耳。到了1958年7月28日晚，在迈阿密和华盛顿的古巴流亡者拨通了美国国务院的电话，表达了强烈不满。现居华盛顿的“七二六运动”代表宣称，“他能和劳尔·卡斯特罗达成一份声明，使那里的泵站和供水管道免遭损毁，前提是美军撤出或由古巴军队接管。”^⑥ 三天后，古巴流亡者再次表示，只要美国国务院允许，古巴公司所属职工能自觉组织起来保卫水源。卡斯特罗也适时地借发言人之口，承诺绝不会攻击那里，这项保证由他本人在1958年8月2日的广播里再

① “Memorandum, Capt. E. G. Fairfax, Duty Captain, to the Chief of Naval Operations”, July 04, 1958, Department of Defense, U. S. Declassified Documents Online, CK2349437721.

② “Joint Chiefs of Staff Memo Regarding Counteractions by Guantanamo Base due to Cuba’s Cutting off of the Water Supply”, Department of Defense, July 11, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349436849.

③ “Use of Marines to Guard Guantanamo Naval Base Water System”, Department of State, July 29, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349668483.

④ Jana A. Lipman, *Guantanamo: A Working – Class History Between Empire and Revolution*, Berkeley: Berkeley University of California Press, 2009, p. 141.

⑤ “Supplement to Staff Notes No. 401”, White House, August 05, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349165348.

⑥ “Protection of Guantanamo Naval Base Water System”, Department of State, July 30, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349668484.

度确认。^① 国家主权受损和水资源的丧失使古巴民众滋生了民族主义情绪。卡斯特罗抓住了时机，趁美军进驻引发的不满，争取到了最广泛的支持，其中包括在基地内工作的古巴劳工。^② 后来约翰逊总统懊悔地感叹道，“此举使古巴人在国家危难之际团结起来，是严重的失策，明智的做法是当时我们应该派一名海军上将去把水关掉，而非派一大批海军陆战队去把水打开。”^③ 越来越多的古巴人相信美国是在假借维护供水之名行占领之实。

亚特拉斯河一定程度上左右了古巴革命的走向，成为了各方政治博弈的重要资本。巴蒂斯塔以防卫亚特拉斯河为理由，询问美国能否向自己出售充足的武器。美国国务院对此感到左右为难。在哈瓦那，巴蒂斯塔在和美国驻古巴大使史密斯（Earl Smith）的会谈中故意对美军的进驻表达关切，提醒美方注意，“对手很可能制造一场令美国尴尬的事件”，而他对这条河流没有类似计划。^④ 1958年8月1日晚7点，史密斯通知古巴政府，美国准备撤军。数小时后，古巴国务大臣告诉史密斯，一支新的古巴政府军将前去驻守。巴蒂斯塔对这条河的重要性可能期望过高，推断美方不会坐视不管，如果推测正确，无疑有助于减少暴露在岛屿东部位置的古巴政府军。然而，三天后美军撤走，古巴政府军只能靠自己重新填补水源区的权力真空。1958年11月中旬，焦头烂额的巴蒂斯塔当局根本无暇顾及亚特拉斯河及其周边供水设施的防务。到了11月15日，“水源区大约只有100名装备寒酸的士兵驻守，这些人已成为对方夺取此地以达到宣传目的的诱饵”。^⑤ 20天后，卡斯特罗也希望用供水问题来牵制美国，“通过短暂地强行反复开关基地供水，来显示控制权”^⑥。同时，他明确和意识形态划清界限，避免美国的质疑。^⑦ 1959年1月1日，革命队伍胜利进入了哈瓦那，不仅标志着新时代的开始，也使供水问题开始浮现。

^① “Water Company Supplying Guantanamo”, White House, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349536303.

^② Jana A. Lipman, *Guantanamo: A Working-Class History Between Empire and Revolution*, Berkeley: Berkeley University of California Press, 2009, p. 138.

^③ “United Press International. John Urges Nato Create Ties with Reds”, New York Herald Tribune, October 2, 1964, p. 1.

^{④⑤} Stephen I. M. Schwab, *Guantanamo USA: The Untold History of America's Cuban Outpost*, Kansas: University Press of Kansas, 2009, pp. 183 – 184, p. 185.

^⑥ “Briefing Paper in Preparation for a National Security Council (NSC) Meeting with Regard to Cuba”, National Security Council, December 05, 1958, U. S. Declassified Documents Online, CK2349671152.

^⑦ “WH Staff Notes: Navy Cancels Visits to Cuba and Provides that Personnel at Guantanamo Naval Base will not Enter Cuba Territory”, White House, August 05, 1957, U. S. Declassified Documents Online, CK2349263967.

在古巴革命形势前途未卜之际，卡斯特罗和巴蒂斯塔都没有得到美国的信任。在对待亚特拉斯河及其周边供水设施的安全上，三方各有盘算。巴蒂斯塔对共产主义和供水安全的强调最初被美国解读为一种求援的策略。卡斯特罗很好地把握了供水设施的控制权，并积极调动古巴人的民族主义情绪。随着古巴革命的深入，供水问题愈发令美国感到焦虑和困惑，国务院贸然让海军陆战队进驻，在遭到巨大舆论压力下又匆忙撤回，间接将民意推向了卡斯特罗。因此，与其说是美国低估了卡斯特罗领导的古巴革命，倒不如说是低估了关塔那摩在古巴人心目中象征国家领土主权完整的意义，并且在美军进驻亚特拉斯河一事上，卡斯特罗的民族主义姿态对美国起到了强烈的误导作用。

三 供水危机与基地的供水替代方案

在卡斯特罗执政后，美国已在提前预判美古关系破裂后关塔那摩可能产生的问题，对基地可能遭受军事突袭的判断在古巴导弹危机后逐渐被供水问题取代。艾森豪威尔总统的军人背景使他在任内倾向于认为基地本身比供水水源更有可能遭到古巴的突袭。1960年7月21日，他质疑有关部门是否做好准备，或者至少得先有对策。“基地供水问题只是次要问题，我们用油轮来运输就基本能满足基地的最低用水需求了。”^①显然，在恐怖的核对抗问题上，他或许无法像肯尼迪那样感同身受。纵然是借古巴之手，苏联单凭军事手段间接挑战美国的风险也过大，而供水问题更适合做些文章。1961年1月3日，白宫新闻秘书哈格蒂（James Hagerty）在紧急召开的新闻发布会上宣布，美古两国于当晚八点正式断交。国务卿腊斯克提前将断交的消息报告给了肯尼迪。在被问到基地现状时，国务院发言人回复道：“那里一切正常，条约仍然有效。”^②然而，一个月后，卡斯特罗就“干涉”了作为基地主要供水来源的凯马内拉供水公司（Caimanera Aqueduct Company），供水虽然没有关闭，但引发了各方关注。^③到了5月中旬，古巴政府封锁了当地汽车和所有公共交通进

^① “Khrushchev has been Inciting Cubans to Make Trouble over Guantanamo”, White House, July 21, 1960, U. S. Declassified Documents Online, CK2349408916.

^② “U. S. Breaks with Cuba”, in *The Times*, Issue 54970, Jan. 04, 1961, p. 8.

^③ United Press International, “Cuba Seizes Guantanamo Water Firm”, *New York Herald Tribune*, February 06, 1961, p. 1.

入关塔那摩的入口，并拒绝接受美国每年象征性支付的3386美元租金。^①凡此种种对基地正常运行的干扰措施，无不使新上任的肯尼迪总统感到这可能是供水危机的前兆。

肯尼迪和约翰逊总统希望通过建设海水淡化厂及其配套设施，彻底根除基地的供水问题，以应对除军事手段以外一切微妙、严峻的处境。1962年10月中下旬，古巴导弹危机后，美国承诺不再武装颠覆古巴革命政府，暗地里和苏联将对抗的重点转向了非传统安全领域，避免基地在供水问题上受制于人成为当务之急。实际上，对古巴来说也是如此，主动发起军事突袭不仅风险过大，也无助于提升在基地供水问题上的影响，“反倒可以尝试提高水费，赚取额外急需的美金。”^②美国陆军参谋长莱姆尼策（Lyman Lemnitzer）也直言，“供水问题对基地而言至关重要。”^③1963年10月23日，海军作战部授命布多克斯（Budocks）开发和赞助一个军事项目，包括一座海水淡化厂及其配套的发电厂，“必须满足基地内公共设施的用电总量和预期需求”^④。继肯尼迪之后，约翰逊大刀阔斧地投入了12亿英镑实施一项为期10年的研究，旨在使大规模的海水淡化在技术和经济上变得切实可行。^⑤显然，巨大的人力财力投入表明了美国的决心，不仅对关塔那摩意义重大，对强敌环伺的盟国以色列亦是如此。美国联合以色列在该国地中海沿岸城市特拉维夫南部兴建了一座预计发电量高达200兆瓦的核能工厂，每年能够淡化海水10亿立方米。海水淡化在技术尚未成熟时成本高昂，在给海水脱盐过程中的单位耗电量也很高。^⑥然而，相关的研究一旦取得突破，无疑能有效缓解基地的供水不足，实现军民两利。在未来20年内，包括纽约在内的美国各大城市都能用上大西洋、太平洋和墨西哥湾的海水。

如果说大规模海水淡化工程规划的是未来，那么高效的海运补给和基地

^① “Cuba Tries to Isolate U. S. Base, Saturday”, in *The Times*, Issue 55580, May 13, 1961, p. 8.

^② “Excerpt of an Article in the ‘Current Intelligence Weekly Review’”, Central Intelligence Agency, February 09, 1961, U. S. Declassified Documents Online, CK2349680706.

^③ “Memorandum for Conversation”, in *FRUS 1961 - 1963*, Vol. X, Washington, 1996, p. 48.

^④ “Memo for John Crimmins, Coordinator of Cuban Affairs, and Gordon Chase from Joseph A. Califano, Jr. on U. S. Navy Activities at Guantanamo Bay”, Department of State, December 18, 1963, U. S. Declassified Documents Online, CK2349116232.

^⑤ “Finding Water for Promised Land, Wednesday”, in *The Times*, Issue 56278, Mar 24, 1965, p. 13.

^⑥ 海军大辞典编辑委员会编：《海军大辞典》，上海：上海辞书出版社，2008年，第363页。海水淡化亦称“海水脱盐”，主要方法有蒸馏法、电渗析法、离子交换法、反渗透法等。

蓄水能力的强化就是争取政治主动的临时之举。经参谋长联席会议协商后，美国预先将位于佛罗里达的埃弗格莱兹港（Port Everglades）辟为备用水源，用大型邮轮将波多黎各和牙买加的水运至基地。^①虽然古巴水源的水质比从其他地区运来的好些，但并非不可替代。其实，基地的蓄水能力不足问题早在几年前就得到了足够重视。美国为此重新启用了“封存舰队”（Mothball Fleet），将退役战舰上的水箱拆卸下来运到基地用作蓄水池，使基地的蓄水能力大幅提升至1000万加仑的水平。^②到了1964年2月6日，基地正常的日均耗水量为200万加仑左右，在紧急状态下能降至日均50万加仑。^③如此来看，即使基地突然运进或者生产大量的水，基地内的蓄水池也完全能应付过来。

基地断水后不久，腊斯克以及内阁会议上的多数同僚处之泰然，其中不乏有人想借此提前结束两国的供水合同。基地供水系统最核心的设备位于古巴境内，理应受到精心维护。然而，在危机之前，如此重要的设施却“破旧不堪，濒临损毁边缘”。^④更令人费解的是，以美国的技术、资金和管理等条件，正常维护算不上大问题。参谋长联席会议事实上早有打算，“即使古巴重新恢复供水，基地也不再使用。”^⑤1964年2月7日，约翰逊总统告诉参议员曼斯菲尔德，“他想趁机使基地彻底独立，并保持安全”。在他看来，古巴违反合同非常不明智，方便美国推进供水自给计划，并雇佣自己人使基地运转。^⑥在接下来短短的两个半月内，负责为基地安装海水淡化和电能设备的威斯汀豪斯国际电力公司在位于洛马角（Loma Point）的海水淡化厂正式发货。格兰特总统号“临危受命”运送这批设备，于1964年4月5日从圣迭戈（San

^① “Chronology of Guantanamo Water Crisis 2/6 - 2/21/64”, Department of State, n. d. 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349206764. 美国海军军事海运局（MSTS）直属的两艘运水船分别是塔卢拉号（USNS TALLULAH）和苏米科号（USNS SUAMICO），它们早在供水危机爆发的几年前已被安排专门为基地运水。

^② “Cubans Cut off Water Supply to U. S. Naval Base”, in *The Times*, Issue 55929, February 07, 1964, p. 10.

^③ Our Own, “U. S. Restive at Cuba Trade Correspondent”, in *The Times Digital Archive*, February 11, 1964, p. 9.

^④ “Tankers will Meet the Fresh Water Requirement at the Guantanamo Naval Base if the Water Supply is Shut down by Cuba”, Department of State, February 06, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115583.

^⑤ “Joint Chiefs of Staff Cable on Counteractions”, Department of Defense, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115244.

^⑥ “President Johnson’s Note on Conservation with Senator Mansfield”, Department of State, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349650590.

Diego) 出发, 4月15日到达基地, 历时仅10天。1964年7月23日, 海水淡化厂初步运行, 每天预计生产75万加仑的水。^① 同时, 有着类似生产能力的设备将于1964年9月和1965年1月相继安装。美国能将一项前沿技术迅速地投入运用, 不能不说是事先经过了精心准备。^②

基地的供水自主表面上将使关塔那摩的“独立”进程公开、彻底化, 暗地里可能还包含着美国希望抹去关塔那摩作为古巴民族主义图腾的意图。除海水淡化之外的供水策略只需使基地不至缺水, 从而免于被迫接受古巴政治条件的尴尬局面出现, “要能反映这是出于自愿, 并非受到了外在压力。”^③ 即使供水的国家不是古巴, 仅出于成本考虑, 美国早晚也会升级基地的供水系统。何况, 冷战的形势加速了这一进程, 并赋予了重大的政治意义。首先, 以成本和可行性而言, 海运补给的花费过于高昂, 按日均运送100万加仑来估算, 走海运每年要花费250万美元, 所以这只是临时的应急措施。^④ 其次, 基地在限量供水后, 内部重要的工业和紧急用水服务都能保证正常供应, 只有人们的生活、休闲受到短暂的干扰。^⑤ 最后, 美国对供水管道的态度发生了反转, 从先前的非常重视到现在对它避之不及, 不仅再三拒绝了古巴重新供水的要求, 甚至为了澄清盗水传闻, 专门在媒体面前举办了切断供水管道的仪式。^⑥ 关塔那摩此时已成为美国在全球推行水外交战略之起点, 对自身和盟友都具有非常重要的象征意义。1964年7月8日, 海水淡化工程一期项目的完工标志着基地供水自主的重大飞跃。

对美国而言, 基地供水安全不是技术、资金和政策意愿上的问题, 而是有赖于美古关系的稳定。艾森豪威尔重视基地的军事甚于供水, 肯尼迪上任后颇有预见性地认识到了基地潜在的供水危机, 古巴导弹危机后开始加强在这方面的投入。约翰逊继承了前任的政策, 工作重心转向了通过升级基地供水设施提升供水自给能力, 采取海水淡化为主、海运补给为辅等多种手段,

① “Memorandum for Mr. Bill Moyers Special Assistant to the President”, Department of Defense, April 14, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349403627.

② M. E. Murphy, *The History of Guantánamo Bay 1494 - 1964*, Guantánamo Cuba: U. S. Naval Base, 1964. <http://web.archive.org/web/20010624074318/http://gtmo.net/gazz/HISCHP22.HTM>. [2019-03-26]

③ “Note on a Cabinet Meeting Regarding Matters Relating to Cuba, Department of State”, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349507915.

④ “Bases for The United States Water Supply Rights at the Guantanamo Naval Base”, Department of Defense, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115587.

⑤⑥ “Chronology of Guantanamo Water Crisis 2/6 - 2/21/64”, Department of State, n. d. 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349206764.

短期内杜绝可能出现的水荒，长远来看则松动了关塔那摩和古巴原本由供水维持的政治纽带。供水危机一定程度上倒逼美国海水淡化技术的飞跃，同时也逐渐成为美国在冷战期间向全球推行水外交的重要战略举措。在基地遭到断水的当晚，约翰逊在魏茨曼科学研究中心的晚宴致辞上说：“我无法承诺研究成果会很快或者轻易到来，但是前景非常广阔，尽管风险很高，但它值得我们付出全部的努力和精力。”^①

四 关塔那摩的转型对美古关系的影响

从艾森豪威尔的制裁到肯尼迪实施的“吉隆滩事件”^②，直至约翰逊任上爆发的供水危机，美国对古巴的制裁基本和关塔那摩问题同步展开。到了1960年10月，美国商务部长米勒和副国务卿狄龙建议，除去医疗用品和不受补贴的粮食外，禁止向古巴出口一切物品，理由是古巴未能偿付从美国进口物资的价值，另外增派海军陆战队赶赴关塔那摩，并在基地周边布雷。艾森豪威尔总统的制裁从军事扩展至经济、外交等多维度，波及范围达到拉美乃至全世界。^③他暗地里仍保留着与古巴沟通的第三方渠道，希望古巴能断绝与共产主义的联系，继而开启民主化进程。然而，美方“以压促变”的制裁效果却没有关塔那摩问题更贴近古巴普通人的生活。实际上，古巴人已开始对基地内的租赁和不断增多的服务机构感到不满，因为这多少有损当地服务业。关塔那摩为当地创造的经济效益左右了古巴人眼中的美国形象，美国对此过于乐观。几年前，美国曾取消了基地内古巴劳工的退休福利，引起的不满只是少数，不至于使古巴民族主义者破坏两国间的合作。回顾古巴革命的进程，受民族主义驱使的关塔那摩的雇佣制度既然能左右局势，现在也完全能推动古巴新政府对外政策的转变。

关塔那摩的功能在传统的军事功能领域不断深化，特别在中央情报局一

^① Cable Dispatches, “Cuba Cuts Water Supply to Guantanamo Base”, New York Herald Tribune, February 07, 1964, p. 1.

^② 1961年4月17日，在美国中央情报局的协助下逃亡美国古巴人在古巴西南海岸登陆向菲德尔·卡斯特罗领导的古巴革命政府发动的一次失败的入侵。美国称之为“猪湾事件”或“猪湾行动”，古巴称之为“吉隆滩事件”或“吉隆滩战役”。本刊坚持使用“吉隆滩事件”或“吉隆滩战役”的称谓，但在直接引用史料时使用原文用法。

^③ Laurence Chang and Peter Kornbluh (eds.), *The Cuban Missile Crisis 1962*, New York: New Press, 1992, pp. 241 - 242.

手策划的“吉隆滩行动”失败后，客观上加速了基地从支援传统的“两栖登陆行动”朝着后现代海军的“远征行动”转变。^① 吉隆滩行动计划的中坚力量以在危地马拉受训的古巴流亡分子为主，美国只负责幕后指挥，不直接插手。鲜为人知的是，该计划也评估过关塔那摩。1961年1月22日，国防部长麦克纳马拉询问把在危地马拉受训的人员转移至关塔那摩的可能性，“部队布置在古巴海岸边可能更有意义”，如果不行，“那就在松树岛（Isle of Pines）建个临时政府”。伦尼策尔不赞成隐瞒，“此举将证明古巴对基地的攻击是正当的，即便布置在松树岛，代价和风险依然过高”。^② 登陆地点最终选在了吉隆滩。4月15日，两栖登陆出师不利，吉隆滩行动的失败间接帮助卡斯特罗“团结了古巴各界”，与此同时，大量被俘人员使古巴在反制美国制裁时有了新筹码。实际上，古巴主动突袭的可能性微乎其微。8月，格瓦拉私下告诉白宫高级顾问古德温（Richard N. Goodwin），“古巴根本不会蠢到主动进攻关塔那摩！”^③ 即便如此，肯尼迪仍继续实行策动流亡分子暗中破坏的准军事活动和贸易禁运等高压政策。11月30日，旨在袭击卡斯特罗政府的“猫鼬计划”正式出台，它给美古关系造成的负面影响在整个1962年上半年都被苏联所利用，由此，间接推动了古巴和苏联结成军事同盟。

关塔那摩在非传统安全领域的特殊价值也在不断显现，古巴导弹危机使美苏都充分意识到，大国军事冲突在核时代风险过高。赫鲁晓夫依托苏古军事同盟向西半球运送进攻性武器，并不忘唆使古巴用关塔那摩问题来“制造麻烦”。^④ 1962年9月2日，针对美机频繁侵犯古巴领空抵近侦察的行为，古巴驻捷克斯洛伐克的大使声称，“古巴已做好了充分准备，将使用击落美国U-2高空侦察机的同款导弹，赶在美国进攻古巴的前夜彻底毁灭关塔那摩”。^⑤ 10月12日，根据最新的侦查，美国发现在古巴东部省份至少有超过两处“萨

① 海军战略权威杰弗里·蒂尔认为远征行动与常规的两栖登陆行动有别，远征行动不一定包含抢滩登陆，它们高度政治化，追求快速，远离本土……不被视作一场常规战争或传统军事序幕，事情最终需要在地面解决，但通过对联合和合成远征行动的重大贡献，海军在冲突的战略、战役和战术层面都保证了地面行动获得成功。参见[英]杰弗里·蒂尔著，师小芹译：《21世纪海权指南》（第二版），上海：上海人民出版社，2013年，第10页。

② “Memorandum for Conversation”，in *FRUS 1961-1963*, Vol. X, Washington, 1996, p. 50.

③ *FRUS 1961-1963*, Vol. X, 1996, p. 644.

④ “Memorandum of Conference with The President, White House”，July 21, 1960. U. S. Declassified Documents Online, CK2349408916.

⑤ “Information from the Cuban Ambassador in Czechoslovakia that Cuba has Missiles of Central Intelligence Agency”，September 07, 1962, U. S. Declassified Documents Online, CK2349670860.

姆-2型”防空导弹阵地，其中一处靠近卡巴纳斯镇（Cabanas），几乎紧挨着关塔那摩。六天后，由于美国与苏联的交涉前途未卜，美国驻联合国大使斯蒂文森（Adlai E. Stevenson）提议给予古巴中立国地位，主张撤离关塔那摩，包括那里所有的部队和武器。^① 大部分与会代表强烈不满，肯尼迪总统也觉得现在不太适合接受这种建议，“撤出部署在意大利和土耳其的‘朱庇特’导弹不难，但关塔那摩绝不能受苏联威胁，更别说放弃”。^② 卡斯特罗希望莫斯科加大对美国的军事压力，必要时率先动用核武。对赫鲁晓夫而言，只要达成既定政治目标便急流勇退，而不愿为古巴所要求的“包括美军撤出关塔那摩等众多复杂问题”冒险。^③ 古巴的政治诉求远未得到满足。^④ 在美苏博弈时，美古之间也保持着秘密沟通。10月26日，腊斯克指示戈登（Lincoln Gordon）会见巴西新任总理赫尔墨斯·利马（Hermes Lima），请他委任巴西驻古巴大使平托会晤卡斯特罗，传递美国消息。

卡斯特罗单方面主动向基地停止供水发生在美国制裁升级的背景下，古巴的水外交是一种小国在美苏两大国秘密外交之下争取主动、寻求和与大国接触的无奈举措。单就美国对基地供水政策的连续性而言，即使肯尼迪没有遇刺，美古关系也不会迎来根本性的缓和。^⑤ 反倒是供水协议和美国制裁古巴的国策相悖，必须得想办法提前摆脱协议约束。对于1961年基地供水遭到古巴地方政府的“刁难”，美国怀疑是哈瓦那在暗中作祟。即便这不是借口，或者古巴不提前停止供水，只要条约到期，美国不会也不再需要续约。裁撤古巴劳工也是既定计划，“无关乎美古是否重新就恢复供水达成和解”。约翰逊政府一方面加强对古巴的制裁，另一方面加速基地供水自主计划。1964年2月26日，据蔡斯（Gordon Chase）提交给美国国家安全委员会的一份文件显示，自实行封锁以来，自由世界对古巴的航运、航空和贸易水平都有了大幅度的

^① “Memorandum, Adlai E. Stevenson, U. S. Ambassador to UN”, Department of State, October 20, 1962, U. S. Declassified Documents Online, CK2349357292.

^② Robert F. Kennedy, *Thirteen Days A Memoir of the Cuban Missile Crisis*, New York: Norton & Company, 1969, p. 50.

^③ James G. Blight and Philip Brenner, *Sad and Luminous Days Cuba's Struggle with the Superpowers after the Missile Crisis*, New York: Rowman & Littlefield Publishers, 2002, p. 13.

^④ “Castro Demand For Return Of Guantanamo”, in *The Times* (London, England), Issue 55534, Friday, October 29, 1962, p. 9.

^⑤ Jonathan M. Hansen, *Guantánamo: An American History Vol. 2*, New York: A Division of Farrar Straus and Girous, 2011, p. 249. 1963年12月，肯尼迪选派强硬的布克利（John D. Bulkeley）担任基地的最高指挥官，在供水危机期间主要由他来应对卡斯特罗。

下降。^① 5月14日,美国对古巴的禁售范围扩大至药物和食品。到了6月,美洲国家组织也加大了对古巴的制裁。^② 古巴在此时撕毁供水条约,似乎与其国内严峻的经济形势相矛盾。如果维持现状,古巴至少每月还能赚取美国支付的14000美元水费。^③ 这种“悖论”若不是无奈之举,只能是古巴在适应大国秘密交易以及权力斗争转向时的自保策略。^④ 古巴导弹危机后,古巴和苏联的关系遇冷,在美国制裁的强大压力下较为孤立,供水危机能激发国内民族主义,转移人们对经济困境的关注。

作为对古巴停止供水的回击,美方大量裁撤基地内的古巴劳工,其中既有政治原因,也有利用关塔那摩对古巴实行经济制裁的心理。经过了几十年的发展,关塔那摩和古巴东部省份形成了紧密的经济联系。和毗邻的凯马内拉相比,基地提供的就业机会颇受古巴劳工青睐。大量在基地工作的古巴劳工在冷战环境下成了政治和经济上的隐患。供水危机为美国提供了消除隐患、制裁对手的借口,以避免古巴劳工薪水的一部分以税收形式成为古巴政府一笔相当可观的外汇收入。^⑤ 同时,有过古巴革命的教训,腊斯克对“内鬼”的警惕性也异常之高,“如果有最轻微的破坏迹象,我们就必须迅速减少其数量”。^⑥ 除了古巴劳工之外,在基地内的各类人群中,美军家属最为特殊。他们的去留在军事上和政治上都意义重大,既能够显示美国没有攻击意图,也能够提升舰队训练的质量。^⑦ 倘若基地内的家属悉数撤离,对美古双方来说都意味着局势的恶化。卡斯特罗也不愿如此,他在新闻发布会上强调,“无意伤害基地内包括妇女和儿童在内的普通公民,允许为这些人在每天上午8点至9

① *FRUS 1961-1963*, Vol. X, 1996, p. 256.

② “Gordon Chase memo to Bundy”, White House, July 29, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349246492.

③ Mary Ellene Chenevey McCoy, *Guantánamo Bay: The United States Naval Base and Its Relationship with Cuba*, PH. D, University of Akron, 1995, p. 283.

④ 赵学功:《古巴导弹危机中的美苏秘密交易问题》,载《历史教学》,2017年第16期,第69-70页。

⑤ Our Own, “U. S. Restive at Cuba Trade correspondent”, in *Times*, February 11, 1964, p. 9. 约3000多名为基地工作的古巴人被怀疑受到了古巴政府的控制,他们的工资每年为该国政府创造500万~600万美元的外汇收入。

⑥ “Note on a Cabinet Meeting Regarding Matters Relating to Cuba”, Department of State, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349507915.

⑦ “Cable from Ambassador Thompson to Assistant Mann Regarding the Lifting of the Ban on Dependents Accompanying Personnel Assigned to Guantanamo Naval Base in Cuba”, Department of State, December 09, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349116234.

点间供一小时的水。^①实际上，美国不满足于仅仅实现基地的供水自主，还要通过大量裁撤基地内的古巴劳工来彻底斩断基地和古巴间的联系。

美国的制裁也遭到了古巴的回击，供水危机的爆发和古巴渔民被美国海岸警卫队扣押一事见证了两国水外交的博弈。1964年2月2日，在距离基韦斯特70海里处的干热带岛屿（Dry Tortugas Islands）周边海域，美国海岸警卫队逮捕了36名正在跨界捕捞的古巴渔民。据这些古巴渔民声称，他们是受到了风向因素所致，才误入了美国领海。美方认为事有蹊跷，经过对事实和证据认真地搜集、比对，最终罗列出两点重要证据，证明所谓“意外”可能是场精心设计的阴谋。^②先不论双方证词的真实性，在听闻古巴渔民被扣押后，卡斯特罗首先将基地供水问题和古巴渔民越界捕捞之事联系在了一起。美国佛罗里达州的司法机关决定，按当地法律起诉这些非法越境捕捞者，但允许保留他们向捷克斯洛伐克驻美大使馆内的古巴人寻求辩护的权利。^③美国对古巴照会中的“偶然性”和“交易性”解释不以为然，质疑背后的真实动机。^④相关消息经瑞士驻哈瓦那大使传达给古巴。2月7日上午10点，约翰逊总统参加了在白宫召开的内阁会议，经过紧张磋商后一致认为，“应该分开两件事的联系”。^⑤显然，消除两件事之间的内在联系有助于缓和供水危机对美国的冲击。

在冷战环境下，关塔那摩逐渐成为美国在西半球推行水外交反共的桥头堡，它的重要地位逐步得到了美国的认可。美国坚决捍卫在关塔那摩的存在，也是对苏联在拉美影响力的戒备。卡斯特罗停止供水策略如果成功，也将有

^① From our own correspondent, “Mr. Rusk Says Forces will Remain Friday”, in *The Times Digital Archive*, CS135489096, February 08, 1964, p. 8.

^② 两点证据分别是：首先，卡德纳斯14号渔船船长曼努埃尔（Jose Manuel Ventura）和兰布达8号渔船船长戈麦斯（Manuel Gomez Barrios）已向美国海岸警卫队坦白，指出他们当时很清楚自己已经位于美国的领海内；其次，兰布达33号渔船2月2日下午2时25分与位于哈瓦那的控制站之间的通话被监测，通话内容显示，对话双方均清楚渔船已进入美国领海。

^③ 9名14~16岁之间的古巴未成年渔民已获准释放，很快将被送回古巴，其余29名古巴成年渔民一旦罪名成立，将面临为期1年的牢狱之灾和500美元的罚款。参见“Chronology of Guantanamo Water Crisis 2/6-2/21/64”, Department of State, n. d. 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349206764.

^④ “‘Irresponsible’. U. S. Tells Cuba on Guantanamo”, *New York Herald Tribune*, February 12, 1964, p. 1.

^⑤ “Memorandum of Conference with the President Lyndon B. Johnson Regarding Penalties for the Cuban Fishermen who Violated U. S. Territorial Waters”, White House, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349110280.

利于苏联。古巴制造供水危机背后的动机并不单纯，“绝不仅是为了渔船和船员问题进行谈判，卡斯特罗有可能得到了苏联的支持，很可能和他最近访苏有关。”^① 苏联或许借供水危机发难，把基地和巴拿马运河联系起来，重塑在古巴导弹危机前的军事存在，最终使美国在拉美举步维艰。1964年7月，美国国防部要求加勒比海两栖舰队要赶在古巴“七二六运动”纪念日前，秘密进驻关塔那摩。满载海军陆战队士兵的舰船早在25日夜先期到达，并准备在关塔那摩湾以外的50里海域停留至29日。^② 在供水危机的收尾阶段，美国海军这场小规模“远征行动”具有高度的政治化意味，表面上是为了提升基地的防卫水平，实际上更多地在向卡斯特罗传达一种信息，即美国将会不惜以武力捍卫关塔那摩的决心。

1964年2月6日的供水危机是美古关系重要且容易受到忽视的转折点，经历了古巴导弹危机后，美古双方斗争的焦点逐渐转向非传统安全领域，基地传统的军事用途相对变得淡化，开始朝着政治、经济和外交等多方面综合发展，成为美国制裁古巴国策中的重要组成部分。古巴主动发起的水外交可能只是个幌子，用来反制美国清除潜藏在基地内部的古巴民族主义分子的行动。在卡斯特罗试图将供水问题和本国渔民被美国海岸警卫队抓扣一事联系起来时，美国愈发警觉，并派出海军坚决予以捍卫，防止卡斯特罗点燃国内民族主义情绪，避免自己在加勒比地区的军事基地体系在巴拿马运河事件之后呈现多米诺骨牌式的垮塌。^③

五 结论

关塔那摩供水问题长期深刻地塑造着美古关系，美国为了消除制约基地

^① 参见“Bases for The United States Water Supply Rights at the Guantanamo Naval Base”，Department of Defense, February 07, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115590.

^② “The Ready Caribbean Amphibious Squadron Ordered to Guantanamo”，Department of Defense, July 28, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349178662.

^③ 1964年1月9日，巴拿马人在运河区升本国国旗时遭美军射杀。该事件在反帝、反殖民的背景下提升了巴拿马当局向美国要求收回运河主权的筹码。仅在一个月后，关塔那摩供水危机爆发，两场危机相互交织，面对同为美国在加勒比地区重要军事体系组成部分的所在国，若向两国中任何一方妥协都必然会起到示范作用，加剧同另一方解决问题的难度。美国最终选择了向巴拿马让出了运河部分主权，从而集中精力坚守关塔那摩，以应对意识形态威胁更大的古巴。参见“Possible Cuban Motivations for Fishing Boat Incident and Guantanamo Water Cut off”，February 06, 1964, U. S. Declassified Documents Online, CK2349115585.

发展的供水不足和防务问题，和古巴进行了经年累月的谈判，大致经历了四个阶段。第一阶段（1903—1919年）：从基地建立之初直至20世纪20年代采取“港口交换”策略，试图用巴伊亚宏达换取古巴同意扩大关塔那摩的用地规模，大到足以囊括亚特拉斯河和周边有重要军事价值的区域。第二阶段（1920—1933年）：基地在对内部供水资源进行整合和优化的同时，也在思考新的供水替代方案，以满足基地日益增大的用水量。第三阶段（1934—1946年）：趁着二战期间的有利国际环境，基地开始逐步攫取作为第三方的古巴私营供水公司的“特许经营权”。第四阶段（1947—1964年）：二战后美古两国以政治互信为基础，于1947年签署了供水协议，基地采取管道供水的方式，并一直延续至1964年才被包括海水淡化在内的多种供水方式所取代。

值得注意的是，冷战的开始和古巴动荡不安的形势动摇了先前的供水协议。基地的供水问题很大程度上左右了美国对古巴革命的政策。卡斯特罗正是通过控制供水设施以及扣押基地人质为筹码，一定程度上遏制了美国驻古巴大使史密斯主张的干涉政策，借助美国海军陆战队进驻亚特拉斯河所激起的古巴民族主义浪潮，利用巴蒂斯塔的失误，最终取得革命胜利。古巴导弹危机后，美国对古巴的制裁朝着非传统安全领域转变。与艾森豪威尔注重军事不同，肯尼迪对基地的供水安全更加关心，约翰逊进一步推进以核能为动力的海水淡化技术开发，将此举上升至在全球推行水外交的战略高度。基地能否实现供水自主计划，不仅关乎着维系对盟友以色列之承诺，对巴拿马运河问题也意义重大，可避免美国在加勒比海地区的军事体系遭受多米诺骨牌式的垮塌。供水危机同时也发生在新旧海权观念交替之时代，关塔那摩传统的军事功能相对于它在政治、经济和外交等领域的功能而言正逐渐淡化。早在供水危机发生之前，美国就做好了精心的准备，实现了基地的供水自主，并使得基地职能得到全面的升级转型。

（责任编辑 黄念）